ERNESTO BETTINELLI

NO A UNA RIFORMA PREPOTENTE

L'ALTERNATIVA DELLE REVISIONI MEDITATE

PAVIA

NOVEMBRE 2016

ERNESTO BETTINELLI

NO A UNA RIFORMA PREPOTENTE

L'ALTERNATIVA DELLE REVISIONI MEDITATE

Pavia, stampato in proprio

Novembre 2016

Il presente contributo pubblicato in formato digitale è destinato all'ANPI (Associazione Nazionale Partigiani Italiani) ed è liberamente fruibile e riproducibile, purché se ne citi correttamente la fonte.

L'immagine di copertina rappresenta costruttori di case su uno sfondo di torri. Particolare dell'affresco «Allegoria del buon Governo in città» di Ambrogio Lorenzetti (1338-1340, Sala della Pace, Palazzo Pubblico, Siena)

Impaginazione a cura di Marta Fossati

INDICE

La missione dell'ANPI: coltivare la memoria della rinascita democratica e l'antifascismo "giuridico" 2

La memoria storica dei costituenti e il loro metodo "inclusivo" 4

La Costituzione "popolare" accessibile a tutti i cittadini 8

L'essenza immodificabile della Costituzione e il "discorso costituzionale" aperto 10

Revisione e riforma della Costituzione: due concetti non coincidenti 12

I ponti tra la prima e la seconda parte della Costituzione e gli spazi per l' aggiornamento delle istituzioni di rappresentanza politica 14

Il cantiere aperto delle autonomie territoriali 17

L'opzione per la via razionale e partecipata della revisione in continuità con il discorso costituzionale 22

L'esperienza delle revisioni della Costituzione 25

I tentativi di "riforma organica" della Costituzione 27

La sostanziale marginalizzazione del popolo dai processi di (grande) riforma costituzionale 29

La politicizzazione del procedimento di revisione della Costituzione 32

La non ammissibile tolleranza per le iniziative di "riforma" della Costituzione 34

Il valore della partecipazione popolare ai referendum costituzionali e lo stravolgimento della loro attitudine "oppositiva" 36

Il contenuto eterogeneo delle riforme "organiche" della costituzione e la deformazione del referendum costituzionale 39

L'arbitrario potere della maggioranza di "etichettare" il referendum costituzionale e lo svuotamento del principio della genuinità del voto popolare 41

Un'analisi strabica dell'incapacità decisionale del potere politico. La crisi dei partiti politici 44

I nuovi media e la disseminazione delle volontà individuali e collettive 47

La crisi della rappresentanza politica e la deriva competitiva 49

La valorizzazione della rappresentanza politica e la sua possibile e auspicabile "revisione" nella direzione di un monocameralismo bilanciato e partecipato 53

Una legge elettorale neutrale, non proporzionale, ma proiettiva 56

La conferma della forma di governo parlamentare 60

La democrazia "centripeta" della riforma costituzionale-Renzi. Il "pilastro" della nuova legge elettorale 63

L'adattamento dell'organizzazione costituzionale alla preminenza del potere esecutivo 67

Il "piccolo" senato delle autonomie depresse 71

La distorsione delle forme della sovranità popolare. Considerazioni finali 75

LA MISSIONE DELL'ANPI: COLTIVARE LA MEMORIA DELLA RINASCITA DEMOCRATICA E L'ANTIFASCISMO "GIURIDICO"

Mi sono iscritto all'ANPI nel 2011, con qualche titubanza. Mi sembrava quasi arrogante entrare a far parte di un'associazione costituita originariamente da quanti, insieme ai familiari dei caduti, avevano contribuito a liberare il nostro Paese dall'oppressione fascista e dall'occupazione nazista. Una simile esperienza di abnegazione, di sacrifici immani, di passione patriottica, di speranze e di entusiasmi di uomini e donne, soprattutto negli anni che seguirono la caduta del regime di Mussolini, il 25 luglio del 1943, è stata davvero irripetibile e di impossibile immedesimazione per chi allora non c'era. Come si può diventare "partigiani postumi" o anche, più semplicemente, seguaci dei partigiani, dopo la conquista della libertà e della democrazia?

Sono nato nel 1946, poche settimane prima che il popolo italiano fosse convocato, il 2 giugno, alle urne per il referendum istituzionale, che avrebbe deciso tra Monarchia e Repubblica, e per eleggere l'Assemblea costituente. Come tanti, sono solo un beneficiario della democrazia che stava nascendo e, data l'età, nemmeno un testimone consapevole degli eventi.

L'iscrizione all'ANPI avrebbe potuto significare poco più che un tributo, un omaggio sentito ai partigiani sopravvissuti. Ma, pensavo, non si aderisce a un'organizzazione solo per dire grazie.

E' stato Tullio Montagna, attuale presidente dell'ANPI della Lombardia, a spiegarmi che l'ANPI, per evitare un fisiologico esaurimento, si era allargata agli antifascisti, anche a quelli di nuova generazione che, in altri tempi e in contesti nazionali e internazionali inevitabilmente diversi e trasformati, avrebbero dovuto continuare l'impegno non più militare e combattente, ma sempre *militante* e civile dei protagonisti della rinascita democratica. Mi ha convinto.

L'antifascismo si può declinare in molti modi, culturali, letterari, istintivi ed emotivi. Per chi allora subì sofferenze, ingiustizie e atroci lutti è anche una questione personale. Per i tanti che, come me, non possono vantare di aver vissuto direttamente o indirettamente i tragici momenti dell'esperienza fascista e del periodo immediatamente successivo, l'antifascismo è una razionale e positiva scelta di civiltà di valore etico, politico, istituzionale e giuridico. L'espressione, alquanto perentoria, "scelta di civiltà" non deve spaventare e non

deve essere intesa in una dimensione esclusiva o integrale: non richiede l'adesione a un unico modello possibile di convivenza, su cui la discussione non può che essere costantemente aperta. Molto più sobriamente, si tratta di un'esortazione ad utilizzare sapientemente la memoria storica per non dimenticare regole, comportamenti, abitudini, fatti che hanno caratterizzato o ispirato il fascismo e che, a prima vista, risultano incompatibili con la dignità della persona e del cittadino in tutti i suoi aspetti. E' pertanto assai utile inventariare quelle "situazioni orribili" che hanno connotato la prassi del "ventennio" nella vita sociale e politica. L'antifascismo diviene allora un importante strumento di orientamento: non segnala aprioristicamente alcuna soluzione "perfetta" su cui costruire una *nuova* società, ma illumina con nitidezza le strade e le mete che *non* devono essere più perseguite per non incorrere in altri disastri.

L' "antifascismo giuridico", che ho cercato di insegnare nei miei corsi universitari di diritto costituzionale, è dunque un metodo filologico necessario per comprendere e interpretare in positivo il *discorso* dalla Costituzione italiana.

Al di là della mai sufficientemente raccomandata conoscenza del drammatico, ma esaltante processo di transizione che, alla fine, ha prodotto la Carta repubblicana, basta leggere con un po' di attenzione le sue disposizioni e constatare come esse, assai spesso in filigrana ma nitidamente, evochino vicende e casi di oppressione realmente vissuti, per sancire conseguentemente la loro assoluta estraneità a qualsiasi ordinamento a vocazione liberaldemocratica. Praticamente, tutta la parte della Costituzione dedicata alle libertà civili e politiche può essere letta come una reazione (un "mai più") al regime totalitario e alla sua dottrina e pratica giuridica.

Anche la seconda parte, che disciplina l'organizzazione costituzionale, contiene utili ed essenziali indicazioni sulle strade da *non percorrere*. E' pur vero che le istituzioni della Repubblica e la sua forma di governo, rispetto alle norme sui diritti e sui doveri, sono state discusse, elaborate e deliberate con maggiore incertezza e, talora, in maniera non conclusiva, come peraltro è accaduto ed accade in tutte le *vere* assemblee costituenti. Manifestazioni di un effettivo e vasto pluralismo, sotteso al principio di sovranità popolare, esse sono chiamate ad assolvere al compito, impervio eppure ineludibile, di raggiungere "compromessi" tra tutte le parti che storicamente sono state all'origine delle assemblee medesime. Questa attitudine è segno di virtù e non di debolezza e dovrebbe valere anche per qualsiasi organo normale di rappresentanza politica, in quanto attraverso l'incontro di posizioni diverse e contrastanti le forze politiche riconoscono vicendevolmente la propria legittimazione. In ogni caso, il voto, quale che esso sia, in assemblee rappresentative implica un'adesione "rituale e pubblica" al metodo della deliberazione, in alternativa a quello della sopraffazione.

L'Assemblea costituente ha dimostrato in tutte le sue fasi, anche le più difficili e delicate, di volere e sapersi attenere a questo imprescindibile presupposto di *inclusione*. Le profonde e crescenti differenze ideologiche e politiche si misurarono, infatti, proprio sul terreno solido dell'antifascismo e, dunque, sulla convinzione che i pilastri del nuovo edificio costituzionale sarebbero stati davvero espressione e fonte di concordia se eretti sui valori di libertà e di ampia partecipazione. In questa prospettiva, l'approdo non poteva che essere una Costituzione condivisa, che proprio per questo venne fin da subito identificata come "casa comune". Una suggestione che tuttora perdura.

Lo svolgimento del confronto politico, culturale e giuridico in Assemblea costituente e l'atteggiamento di mutuo e laborioso ascolto dei suoi componenti sono stati determinanti per questo ambizioso e fortunato esito che, più tardi, fu efficacemente riscoperto come "patriottismo costituzionale".

Per rendersene conto è sufficiente rievocare tre momenti assai significativi dei lavori dell'Assemblea costituente.

Il primo momento riguarda l'elaborazione del "Progetto di Costituzione" da parte dei più autorevoli esponenti dei variegati gruppi parlamentari presenti in Assemblea. Riuniti nella c.d. Commissione dei 75, in un clima di reciproca comprensione ed empatia cercarono di conciliare, fino all'impossibile, le opzioni giuridiche più diverse e talora tra di loro non sempre coerenti, nel tentativo di predisporre un testo che recepisse *tutte* le istanze di rappresentazione e di non effimero coinvolgimento delle componenti non solo politiche, ma anche sociali e territoriali (le "forze vive" della Nazione, come furono qualificate) che davano vita alla Repubblica. L'idea e il proposito di fondo erano quelli di un'osmosi tra istituzioni rappresentative e popolo sovrano, al quale non poteva essere negato l'ultimo e definitivo potere di decisione, ogni qual volta esse non fossero state capaci di raggiungere accordi soddisfacenti e sicuramente in sintonia con i rappresentati. In sostanza, la Commissione dei 75 si impegnò in un generoso e convergente sforzo, anche se indubbiamente utopistico, di realizzare una democrazia integrale o "semidiretta".

L'Assemblea, più "realisticamente", avrebbe poi abbondantemente sfrondato un simile impianto che rischiava di essere troppo farraginoso e, alla resa dei conti, pericolosamente inconcludente. Eppure, di quel Progetto è rimasto forte nel testo finale della Costituzione, il valore dell' "inclusione", da cui si ricava l'impegno di non escludere, aprioristicamente o irragionevolmente, settori importanti della società civile dai circuiti di decisione politica. Cosicché le istituzioni, soprattutto quelle direttamente rappresentative, non furono disegnate, e non avrebbero dovuto essere ridisegnate, con l'obiettivo di salvaguardare - adottando appositi e non di rado complicati "congegni istituzionali"- rendite di posizione temporaneamente acquisite da alcuni raggruppamenti politici e limitando pregiudizialmente le opportunità di affermazione di altri: riducendo, quindi, gli spazi della sovranità popolare.

Il secondo momento, che non può essere trascurato, si può riassumere nella *fatica* con cui i costituenti giunsero alla definizione e approvazione della Costituzione dopo un confronto serrato, alimentato da ragionamenti, riferimenti storici e comparatistici di notevole spessore, sulla forma di governo più congeniale per il Paese in rapporto alla sua storia ed alle sue caratteristiche sociali. Si affermò, alla fine, per l'impossibilità di concordare altre soluzioni, la forma di governo parlamentare, con la "bizzarria" di un bicameralismo "perfetto" espressione di competizioni politiche identiche e sovrapposte. In verità, quella scelta era allora l'unica in grado di garantire che nessuno dei partiti del "patto costituente antifascista" sarebbe stato estromesso dai luoghi di rappresentanza e che le minoranze, anche nel ruolo di opposizione, avrebbero potuto far sentire la loro voce con sufficiente efficacia.

Il ricco catalogo delle libertà civili e politiche, dei diritti sociali, delle autonomie territoriali avrebbe potuto trovare, nella forma di governo parlamentare, maggiori occasioni di concreto esercizio e sviluppo. Indubbiamente, la "forza" di una rappresentanza popolare effettiva nel Parlamento è stata la preoccupazione prevalente dei costituenti: il punto di equilibrio di una democrazia che pretendeva di preservarsi da tentazioni o scorciatoie autocratiche. In questo quadro, anche il fatto che l'Assemblea, consapevolmente, non abbia voluto inserire nella Costituzione indicazioni *esplicite* sul sistema elettorale più idoneo per la formazione delle Camere, non può essere valutato come un atteggiamento di assoluta "neutralità" sul punto. Se è corretto ritenere che la "proporzionale" (così come era stata sperimentata per l'elezione dell'Assemblea costituente e, in precedenza, per l'ultima Camera dei deputati, prima dell'avvento del fascismo) non è stata recepita come "il modello" che avrebbe dovuto ispirare il legislatore futuro, è altrettanto ragionevole rilevare che dall'assetto costituzionale, nel suo complesso, emerge una chiara diffidenza per tutti i metodi e congegni volti a favorire situazioni di esagerata sovra-rappresentanza dei partiti maggioritari e, di converso, di sotto-rappresentanza di quelli minoritari (purché con una consistenza non frammentaria). In altri termini, l'aspirazione alla cosiddetta "governabilità" non può mettere a repentaglio l'esigenza preminente di una rappresentanza *effettiva*, che trovi il suo fondamento nella sovranità popolare. Un bilanciamento è certamente possibile e auspicabile, ma richiede attenzione, ampio consenso parlamentare e prudenza: questo è il messaggio di sintesi che è possibile desumere dal dibattito costituente.

Il terzo momento, che non esiterei a definire "esemplare", si manifesta nel discorso finale di Vittorio Emanuele Orlando, appena dopo l'approvazione della Costituzione a larghissima maggioranza (il 22 dicembre 1946). Fu il comunista Umberto Terracini, presidente dell'Assemblea, a invitare il grande giurista e statista liberale (ormai anziano, ma che con grande vigore polemico aveva cercato in tutto il corso delle discussioni di difendere un'impostazione di costituzione assai conservatrice e legata alle tradizioni monarchiche e statutarie) a celebrare la conclusione dei lavori. Ebbene, Orlando nella sua imprevista e acclamatissima orazione, accantonando ogni precedente dissenso, riuscì a stupire l'intero consesso con un'interpretazione progressiva dello spirito e dell'essenza della Costituzione repubblicana, proiettata verso le future generazioni e i problemi del mondo. Una simile apertura mette in luce un altro elemento fondamentale delle costituzioni democratiche, nate da un lungo, sofferto e corale travaglio storico e determinate ad emanciparsi definitivamente da regimi totalitari e autoreferenziali, costruiti non solo sulla prepotenza, ma anche sul conformismo e sull'indifferenza di larghe fasce della popolazione. E cioè: quello di diventare e rimanere

tendenzialmente per sempre fattore di coesione nazionale e sociale, in grado di contenere le possibili degenerazioni delle contese politiche, sociali, territoriali e intergenerazionali.

Ciò è possibile fino a quando le costituzioni sono diffusamente sentite come "regola comune" e non come strumento di parte, ancorché maggioritaria.

Per riconoscersi nella Costituzione è, innanzitutto, indispensabile comprenderne facilmente il testo, le sue enunciazioni e la sua struttura logica, che devono essere accessibili a chiunque e non solo a categorie culturalmente privilegiate. Gli "addetti ai lavori" della Costituzione dovrebbero essere tutti i cittadini e non esclusivamente sedicenti "esperti" di varia appartenenza e provenienza, non soltanto accademica.

I costituenti furono piuttosto sensibili a questo requisito di semplicità e di chiarezza, pienamente coscienti che l'articolo di apertura della Carta ("L'Italia è una repubblica democratica…") doveva essere preso sul serio e non poteva essere contraddetto né da un linguaggio che non fosse alla portata di tutti, né da un'architettura delle istituzioni eccessivamente complicata. L'attenzione per la sintassi e per la coerenza del discorso costituzionale (anche nelle parti che avevano dato luogo a maggiori discussioni e che, come ho già ricordato, furono il frutto di compromessi, magari affrettati; causa non ultima: il tempo limitato e improrogabile a disposizione) fu presente all'Assemblea, che nominò, già all'inizio della sua attività, un "Comitato di redazione" (costituito da 18 tra i più autorevoli esponenti delle diverse forze politiche) per la migliore formulazione, sistemazione e coordinamento dei singoli articoli. Scrivere "bene" e in modo comprensibile una costituzione democratica non è una questione di estetica, non significa soltanto far fronte a preoccupazioni di forma (o di "stile"). Ma, soprattutto, significa conformarsi a un preciso precetto di eguaglianza sostanziale, quale si trova enunciato nel secondo comma della nostra Costituzione che impegna la Repubblica " a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale" che "di fatto" limitano la libertà e, appunto, l'eguaglianza dei cittadini, impedendo loro, in particolare, un'effettiva partecipazione all'organizzazione politica del Paese. Non è dubbio che le barriere linguistiche, le complicazioni o le involuzioni semantiche non sempre casuali, l'eccesso di subordinate, i sovrabbondanti e arzigogolati rinvii a fonti successive, come espediente per non risolvere i problemi…, rappresentano un ostacolo non indifferente alla conoscenza della Costituzione e delle altre leggi ad essa collegate, che pur si pongono come fondamenta di un ordinamento che, insisto, pretende di essere e mantenersi democratico.

In questo contesto di linearità e di immediatezza anche concettuale, la Costituzione, riconducendosi al principio di sovranità popolare, afferma una nozione "unitaria" di legge, in quanto prodotta da un unico "potere", anche se suddiviso in due assemblee, legittimato direttamente, senza risolutive differenze, dallo stesso corpo elettorale. Le varianti del procedimento legislativo autorizzate dalla stessa Costituzione non intaccano questo assunto, giacché le convergenti deliberazioni finali delle Camere confermano la *sostanziale indivisi-*

bilità del popolo dal cui consenso esse traggono la "forza" di legiferare. E l'intensità di tale forza dipende proprio dalla loro eguale e piena legittimazione popolare. Ancora una volta i Costituenti hanno dunque dimostrato di voler valorizzare al massimo i rapporti tra cittadini e rappresentanza politica, confidando, a tal fine, anche su *forme* permanenti di reciproco collegamento, quali: i partiti politici (art.49), una vasta rete di autonomie territoriali e funzionali (art. 5), gli istituti di partecipazione popolare al processo legislativo a livello di iniziativa (art. 71) e a livello deliberativo (attraverso i referendum: artt. 75 e 138). Che una simile impostazione sia stata estesa anche al sistema delle rappresentanze politiche regionali (art. 123, c. 2) è un'ulteriore conferma del modello profondo e pervasivo preannunciato all'art. 1 della Costituzione.

Queste sintetiche considerazioni intendono rimarcare la *struttura genetica* della Carta, la sua "essenza", che la dottrina e la giurisprudenza costituzionale, con un linguaggio biologico simile, hanno identificato come "nucleo fondamentale immodificabile". Se lo si altera muta l'*identità* della Costituzione stessa che si cementa su quell'idea e su quel presupposto di inclusione comunitaria che ho cercato di mettere in risalto. La stessa Costituzione, all'art. 123, c. 2, utilizza l'espressione "armonia" proprio per segnalare la coerenza e l'equilibrio del complessivo "discorso" che la caratterizza e che deve essere preservato.

Un tale discorso non si è certamente chiuso il 22 dicembre 1947, il giorno dell'approvazione della Costituzione, ma può e deve continuare anche dopo, per adattarsi alle inevitabili trasformazioni della società ed agli imprevedibili progressi tecnologici (soprattutto per quanto riguarda l'espandersi delle frontiere della comunicazione) e per far fronte con nuovi ragionamenti, largamente pubblici e condivisi, a quelle insufficienze istituzionali che il compromesso costituente non è riuscito a colmare. Anche questa apertura alle novità, non eversive dell'originario patto antifascista, fa parte del DNA della Costituzione, la quale, con una preveggenza straordinaria, all'art. 11 auspica addirittura che la Repubblica ceda quote della propria sovranità nazionale in favore di un *altro e superiore* ordinamento meglio in grado di assicurare "la pace e la giustizia tra le Nazioni".

Il cambiamento però, per non essere "ribaltamento", deve seguire i binari prudenti e coinvolgenti tracciati dalla Costituzione, che si premura di stabilire alcuni limiti invalicabili di contenuto e di metodo, nonché di precostituire presidi imparziali di garanzia e chiusura a difesa della coerenza del discorso costituzionale. Così il Presidente della Repubblica è chiamato a rappresentare, nell'esercizio delle sue funzioni, l' "unità nazionale". La quale non si riduce al tempo presente, ma ha radici profonde proprio nella Costituzione e trascende le generazioni. In questa prospettiva gli sono riconosciuti, quanto meno, poteri di freno di fronte a iniziative o tentazioni del potere politico (Governo e Parlamento) volte ad abusare della propria contingente forza maggioritaria. La Corte costituzionale, da parte sua, ha la competenza e la responsabilità di difendere ed eventualmente di ripristinare, decidendo in via definitiva, la coerenza del discorso costituzionale, quando subisca manomissioni ad opera dei soggetti che esercitano *poteri* costituzionali.

Non è un caso che la Costituzione non consideri l'ipotesi non solo della propria sostituzione, ma neppure di una sua parziale *trasformazione*. Se ciò avvenisse, anche attraverso le vie legali (rispettando, cioè, le procedure di votazione che consentono la formazione

di una maggioranza parlamentare), si verificherebbe una rottura del "patto originario" su cui si fonda l'*essenza* della Costituzione. Molto semplicemente: si passerebbe dalla Carta del 1948 a un'*altra* Carta, magari con qualche disposizione ripresa dal testo primitivo, ma che, reinserita in un nuovo contesto, può assumere significati diversi.

Peraltro, i costituenti erano assolutamente consapevoli che alcune loro scelte avrebbero potuto essere in futuro legittimamente ridiscusse, aggiornate, perfezionate o anche modificate per conformarsi a una società che si evolve, ma senza venir meno a quelle idee di "giusto" equilibrio che deve sussistere tra i vari poteri della Repubblica. Avevano soprattutto a cuore la valorizzazione della rappresentanza politica, ancorata saldamente alla sovranità popolare. Essa implica un esteso pluralismo comunitario, non camuffato e non compresso dall'attitudine delle prevalenti (non necessariamente maggioritarie) forze politiche e sociali a imporre, anche con il metodo del voto, "nuove" dinamiche, finalizzate, in ultima analisi, a preservare ed espandere artificiosamente il proprio predominio.

Per non incorrere in questi pericoli la Costituzione ha previsto e disciplinato un procedimento di *revisione* per la *puntuale* modifica, attraverso singole leggi costituzionali, di suoi *specifici articoli* o anche di gruppi di disposizioni, purché attinenti a oggetti e a questioni ben definiti. Non ha, viceversa, contemplato la possibilità di "riforme" costituzionali che, per loro natura, presentano un contenuto assai più ampio ed eterogeneo e che, di fatto, hanno una ricaduta sull'intero impianto costituzionale. La diffusa convinzione che la seconda parte della Costituzione (relativa all'ordinamento della Repubblica, cioè alle sue Istituzioni) sia slegata dalla prima, sui diritti e i doveri della persona, è fallace, perché tende a ignorare l'unità e l' "armonia" del discorso costituzionale. Alla conclamata e acritica "intoccabilità" della prima parte fa frequentemente da contrappunto la svalutazione della seconda, come se questa fosse avulsa dai "principi fondamentali" (artt. 1-12) che, non a caso, costituiscono la premessa dell'una e dell'altra parte.

Anche le norme relative ai rapporti civili (Titolo I), ai rapporti etico-sociali (Titolo II), ai rapporti economici (Titolo III) ed ai rapporti politici (Titolo IV) possono essere sapientemente "riviste", ai fini di una maggior tutela ed espansione dei diritti individuali e sociali e dei doveri di solidarietà umana e collettiva su cui tanto insiste la Costituzione, in una prospettiva assai aperta. In effetti, all'art. 2, essa fa riferimento ad un catalogo sempre in divenire dei "diritti inviolabili dell'uomo" che, in una tale visione, superano le angustie delle sovranità nazionali. In questa dimensione *proattiva*, per nulla pregiudizialmente conservativa, risaltano le definizioni generali, ma non affatto generiche, che caratterizzano non poche disposizioni. La dichiarazione dell'inviolabilità personale e la prescrizione di punire "ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà" (art. 13, commi 1 e 4) non sono, forse, un invito al successivo "revisore" costituzionale a ricercare nuove garanzie da aggiungere a quelle già individuate nel testo costituzionale, in presenza dell'affermarsi di nuove ed inattese forme di vessazione? E, così pure, l'attenzione per la libertà di manifestazione del pensiero con *qualsiasi mezzo di diffusione* (art. 21, comma 1) non è, pur essa, una raccomandazione al futuro legislatore costituzionale ad estendere le garanzie "paradigmatiche" disposte espressamente, con grande scrupolo, a tutela della stampa che, all'epoca della Costituente, era certamente lo strumento quasi esclusivo in cui si manifestava l'opinione pubblica?

Quelle che oggi definiamo "libertà di nuova generazione" rientrano, in verità, nell'originario discorso costituzionale che può e deve continuare a svilupparsi con coerenza,

anche attraverso l'aggiornamento (ai sensi dell'art. 138) dei suoi enunciati, soprattutto quando la loro interpretazione espansiva per via giurisdizionale non sia sufficiente a stabilizzarle nella vita sociale e politica della Repubblica.

Si possono citare altri significativi esempi della virtuosa duttilità della Costituzione a non ritenere chiuse le discussioni iniziate nel 1946, purché, per non deragliare dai binari allora ben tracciati e illuminati, non si svalutino i concetti "forti" che la Costituzione stessa propone.

Un caso esemplare è l'art. 32 che definisce la salute "*fondamentale* diritto dell'individuo". Tale qualificazione non esaurisce o isola i suoi effetti nella parte I della Costituzione, ma li espande anche alla parte II, orientando in modo chiaro le possibili scelte anche del legislatore costituzionale nella organizzazione o riorganizzazione dei servizi sanitari, affidati alla competenza più o meno ampia delle regioni, in concorso con gli unitari indirizzi dello Stato. La discrezionalità nel disegnare l'architettura dei rapporti tra questi enti di diverso livello è vincolata, infatti, dalla "premessa" della disposizione appena richiamata che, presa sul serio e letta alla luce dei principi fondamentali come quello di eguaglianza, richiede l'adesione sicura da parte di tutti i soggetti della Repubblica ad alcuni obiettivi irrinunciabili a tutela dell'integrità della persona umana: preoccupazione preminente del discorso costituzionale. Per rimanere ad esso fedele non dovrebbero essere escogitate soluzioni organizzative non idonee ad assicurare nell'intero territorio nazionale prestazioni sanitarie di pari efficacia e senza discriminazioni "ambientali" a tutti gli "individui" (non solo i cittadini, dunque, ma anche gli stranieri soggiornanti nel nostro Paese). Se il diritto alla salute è "fondamentale", ciò comporta che la responsabilità di garantirlo non può che essere unitaria, nel senso che non è costituzionalmente accettabile scaricare sull'eventuale inefficienza dell'uno o dell'altro ente trattamenti non adeguati alle necessità dei malati. La ormai invalsa abitudine di vantare "sistemi sanitari di eccellenza" e, di converso, di lamentare situazioni sanitarie di degrado, oltre a una vera e propria aberrazione, è una palese e sfrontata negazione del concetto "forte" appena ricordato che non può essere attenuato ("bilanciato", come altrimenti si dice) in omaggio al principio *non contestualizzato* di un'autonomia regionale fine a se stessa.

La miglior tutela della persona umana e il benessere della collettività devono essere sempre il punto di approdo e la misura di qualsiasi intervento regolatore anche da parte del legislatore costituzionale, prudente e avveduto, che non sottostima gli ostacoli che, in un determinato periodo storico, si possono frapporre all'adozione di modelli pur teoricamente suggestivi. Per evitare opzioni precipitose è necessario, ancora una volta, approfondire il complessivo discorso costituzionale per rinvenire nel principio di autonomia anche il concetto di "prossimità" che evoca più chiaramente gli effettivi interessi esistenziali dei consociati.

I PONTI TRA LA PRIMA E LA SECONDA PARTE DELLA COSTITUZIONE E GLI SPAZI PER L' AGGIORNAMENTO DELLE ISTITUZIONI DI RAPPRESENTANZA POLITICA

Con queste osservazioni intendo sottolineare che tra la prima e la seconda parte della Costituzione (e viceversa) esistono dei ponti che devono essere sapientemente scoperti e frequentati alla luce anche della mutevole realtà delle cose. Le stesse "lacune" della Costituzione possono rivelarsi un fecondo terreno per riprendere il discorso costituzionale e portare a buon fine i suoi obiettivi di inclusione comunitaria, all'insegna della continuità *e non* della rottura.

Nella seconda parte della Costituzione ci sono precise indicazioni di questa impostazione non chiusa e propensa a futuri adattamenti. Talvolta i costituenti, anche a causa della scadenza dei termini fissati per la durata dell'Assemblea, hanno esplicitamente affidato al futuro legislatore costituzionale il compito di completare il disegno per il funzionamento degli organi costituzionali, come nel caso della Corte costituzionale, in quanto non hanno fatto in tempo a disciplinare direttamente alcuni aspetti dei giudizi di legittimità costituzionale (art. 127, comma 1). Ovviamente, confidavano che le successive indispensabili integrazioni sarebbero state coerenti con le linee già stabilite sul ruolo della Corte. E così, in effetti, è avvenuto.

Anche laddove le soluzioni adottate in materia di organizzazione costituzionale erano e sono considerate incerte e non completamente soddisfacenti e, comunque, frutto dell'unico compromesso *allora* possibile, come si desume dallo svolgimento delle discussioni, il Costituente non ha rinunciato a concetti "forti" che avrebbero dovuto guidare e condizionare scelte diverse e più mature nel momento di un'eventuale revisione costituzionale.

Se, come ho già accennato, il "bicameralismo paritario" è apparso, fin da subito, una scorciatoia "debole", altrettanto non si può sostenere per l'idea generale di Parlamento, a prescindere dalla sua struttura. Il Parlamento è stato concepito come forma indiretta di esercizio della sovranità popolare, legittimato da un corpo elettorale indivisibile e, proprio per questo, in grado di esprimere volontà e responsabilità *generali*, anch'esse unitarie. Lo si desume chiaramente dall'art. 70 che introduce la "funzione legislativa" imputandola a un *unico* potere costituzionale, ancorché articolato in due Assemblee con una pari dignità che proviene, appunto, dall'elezione diretta di entrambe dall'universalità dei cittadini (la marginale differenza di età prevista per l'elettorato attivo e passivo dei due rami del Parlamento, non inficia la sostanza di tale principio). In piena coerenza con questa concezione, la legge è il prodotto di un *unico* procedimento legislativo. Il quale può essere autonomamente

regolato da ciascuna Camera tenendo conto della rilevanza del suo oggetto o di altre ragionevoli esigenze di semplificazione o di accelerazione delle relative attività di elaborazione e di deliberazione; ma la Costituzione esige che la legge sia comunque fondata sulla volontà concorde delle due Camere.

In questo contesto il bicameralismo perfetto (o paritario) escogitato, quasi con rassegnazione, dai costituenti può essere riqualificato come "monocameralismo imperfetto" la cui correzione o evoluzione è certamente compatibile con il discorso costituzionale, a patto di non menomare il concetto "forte" di Parlamento, che ho appena cercato di ricostruire con poche parole. In verità, non ne servono molte di più, proprio perché la Costituzione rinuncia a essere troppo sofisticata, per essere comprensibile a tutti i cittadini, i sovrani, e per favorire la continuazione di una discussione aperta e pubblica.

Anche dietro l'istituzione di un organo che oggi nessuno difende, come il CNEL, considerato con qualche fondamento un "ramo secco", stava la preoccupazione non trascurabile e generosa di aprire il processo di formazione della legge alle istanze delle diverse componenti sociali, consentendo loro di far valere i rispettivi interessi in un confronto che non rimanesse prerogativa del solo sistema politico. In questa prospettiva a 360 gradi si collocano anche l'iniziativa legislativa popolare (prevista dall'art. 71), che permette a una frazione assai limitata del corpo elettorale (è sufficiente l'adesione di 50.000 cittadini) di presentare direttamente al Parlamento proposte di legge, senza dove ricorrere alla mediazione di deputati o senatori. E, nella stesso spirito di prevenire una disinvolta autoreferenzialità delle maggioranze parlamentari, la Costituzione ha ammesso (all'art. 100) l'interferenza, seppure non determinante, della Corte dei Conti che, con i suoi referti imparziali, può richiamare il legislatore al rispetto di principi e interessi generali (e, dunque, superiori a quelli meramente congiunturali), come la corretta gestione delle risorse pubbliche. Infine, un invito ai "rappresentanti politici" a non dimenticare l'origine popolare del loro potere lo si ricava dalla previsione dei referendum (in particolare, quello abrogativo, all'art. 75) che consentono ad almeno 500 mila elettori di rimettere in gioco decisioni legislative. Insomma, l'insieme di tutti questi elementi chiarisce, ancora di più, come il perno centrale e ineludibile del discorso costituzionale sia l'intreccio tra Parlamento eletto con suffragio universale e diretto, procedimento legislativo (attento al concorso di soggetti esterni alla rappresentanza politica), legge espressione di una volontà unitaria riconducibile immediatamente alla sovranità popolare, senza l'interposizione di ulteriori filtri o freni non dotati della medesima legittimazione. Sarebbe certamente una variante compatibile con tale discorso il superamento del bicameralismo, ma non la sua deformazione, che il legislatore costituzionale potrebbe mettere in cantiere. Così pure la soppressione del CNEL, controbilanciata, però,

da nuove forme di accesso all'elaborazione legislativa da parte delle organizzazioni effettivamente rappresentative di interessi economici e sociali.

IL CANTIERE APERTO DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI

Un altro cantiere non inibito alla revisione costituzionale riguarda il sistema delle autonomie territoriali e i loro rapporti con lo Stato delineati con una certa, ma non celata, approssimazione dai costituenti. Basti pensare che ai fini dell'individuazione delle regioni (all'art. 131) essi si sono affidati a "criteri storico-tradizionali", accontentandosi delle indicazioni fornite da precedenti "pubblicazioni ufficiali statistiche". La stessa ripartizione della Repubblica in "Regioni, province e comuni" (poi corretta e arricchita dal legislatore costituzionale nel 2001 che ha aggiunto le "città metropolitane" e lo "Stato") non si rivela particolarmente innovativa rispetto agli schemi consueti di suddivisione amministrativa del territorio nazionale. Anche l'originaria e molto prudente attribuzione di competenze legislative alle Regioni dà l'impressione di una certa titubanza, di una riflessione appena iniziata e non sufficientemente approfondita. Tant'è che, alla fine, i costituenti si rivolgono al futuro legislatore costituzionale affinché individui "altre materie" da consegnare al potere legislativo regionale. Inoltre, il limite apparentemente indeterminato dell' "interesse nazionale" (soppresso nel 2001, ma non dimenticato...) e quello del rispetto dei "principi fondamentali" dell'ordinamento statale da parte degli interventi normativi delle regioni disvelano un'evidente apprensione.

E' proprio da questa preoccupazione non dissimulata che occorre muovere per comprendere l'essenza del ruolo complessivo delle autonomie territoriali nella Repubblica. La quale, non a caso, è il soggetto, il punto di riferimento imprescindibile, che apre il discorso del Titolo V della Costituzione. Nelle discussioni dei costituenti, sia in sede di Commissione dei 75, sia in Assemblea si confrontarono due tendenze contrapposte: da una parte quanti immaginavano un'organizzazione sostanzialmente federale dello Stato e, dall'altra, quanti rimanevano fedeli a un'impostazione unitaria e centralistica. Questo è abbastanza noto. Minore attenzione viene prestata invece allo svolgimento del dibattito e allo spazio che occuparono le considerazioni sullo stato del Paese, sulle sue non risolte divisioni sociali, culturali ed economiche. E, in particolare, sulla "questione meridionale" che ha accompagnato tutto il processo di unificazione italiana dal Risorgimento in poi e che, generalizzando, si può riassumere in questo interrogativo: quali i modi e le forme di convivenza più efficaci per colmare l'enorme distanza tra zone arretrate e zone sviluppate della Nazione? Il solo fatto che questo problema sia stato accettato alla Costituente come terreno comune di confronto indica un'indubbia scelta per i valori solidaristici e per il principio dell'unità della Repubblica anche come *realtà* "indissolubile". Del resto, lo stesso referendum istituzionale

del 2 giugno 1946 aveva assunto anche questo significato programmatico, poi trasfuso con solenne perentorietà nell'art. 5 della Carta laddove proclama l'unità e l'indivisibilità della Repubblica. E' proprio questa risolutezza che consente di dare un senso preciso ai principi di autonomia ed al metodo del decentramento affermati nella stessa disposizione che impegna la Repubblica a promuovere le autonomie locali.

Tali enunciazioni devono leggersi in relazione all'ampio sistema dei diritti sociali (istruzione, salute, lavoro…) riconosciuti dal titolo III della Costituzione a tutti i cittadini, *ovunque residenti*, e con il già richiamato principio "fondamentale" di eguaglianza sostanziale, contenuto nel II comma dell'art. 3. Da questo discorso sui rapporti tra Stato e le sue "ripartizioni territoriali" (poi elevate, con la revisione costituzionale del 2001, a enti costitutivi della Repubblica medesima) emerge un percorso ben definito. Le autonomie, non possono essere geometrie fini a se stesse, ma strumenti organizzativi funzionali a "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale" che impediscono "il pieno sviluppo della persona umana", quale che sia il luogo in cui essa si trovi a vivere.

E' su queste coordinate che il legislatore costituzionale può riprendere le incompiute tracce dei costituenti che si sono limitati ad abbozzare un'organizzazione degli enti territoriali e delle stesse regioni assai semplice e "neutra", con assetti di rappresentanza politica e di governo simmetrici a quelli statali. Ancora una volta, è prevalsa quella pregiudiziale "inclusiva" (evitare, anche in "periferia", possibili discriminazioni o arbitrarie riduzioni di opportunità per tutte le forze che si riconoscevano nel "patto antifascista") che ha assorbito, ma non esaurito, i ragionamenti sulla migliore utilizzazione del principio-strumento dell'autonomia nell'ordinamento degli enti territoriali, non disgiunta dalle condizioni e dalle esigenze effettive delle relative comunità.

Peraltro, un simile approccio, che soddisfa anche il principio-metodo di "prossimità" (pur esso sotteso dall'art. 5 della Costituzione), non è assente nel discorso costituzionale. Nell'art. 44, al II comma, della Costituzione troviamo un non casuale riferimento alle "zone montane", considerate meritevoli di "provvedimenti" da parte del legislatore, non solo per le maggiori difficoltà di vita di chi le abita, ma anche a salvaguardia di un assai delicato ecosistema (compendiato nell'espressione "paesaggio", tutelato assieme al "patrimonio storico e artistico della Nazione", dall'art. 9, comma II) che caratterizza il 76,8 per cento del territorio della Repubblica, sul quale insiste il 43,72 per cento dei comuni italiani.

Anche in questo caso, il collegamento tra norme sostanziali della parte I e norme organizzative della parte II della Costituzione è una fonte preziosa per una comprensione unitaria del discorso costituzionale e per i suoi possibili e coerenti sviluppi. In effetti, se leggessimo il Titolo V (anche dopo la sua modifica del 2001) isolandolo dal resto della

Costituzione avremmo una rappresentazione asettica e pressoché esclusivamente orizzontale e piatta della Penisola, distribuita territorialmente entro circoscrizioni politico-amministrative concentriche di varia estensione e livello, ma di non dissimile e tendenzialmente rigida struttura. Destinatarie di competenze e di risorse proprie o, più spesso, condivise con lo Stato, esse dovrebbero comunque esercitarle e gestirle secondo regole uniformi e tassative per garantire un tendenziale autogoverno democratico delle rispettive comunità. Questo principio-indirizzo è senz'altro importante e apprezzabile, ma è comunque subordinato al raggiungimento degli obiettivi comunitari e di eguaglianza sociale che, come si è appena detto, la Costituzione indica nelle disposizioni sopracitate (e se ne potrebbero evocare anche altre). Ciò comporta che nella successiva progettazione sugli enti territoriali, preventivata dalla stessa Costituzione, e nel suo alveo, si debbano tener presenti la situazione reale delle diverse zone del Paese e gli ostacoli (povertà diffusa, criminalità endemica e dominante, dissesto idrogeologico…) che si possono frapporre al raggiungimento di irrinunciabili risultati di buona convivenza che diano concretezza alle eguali opportunità di vita di tutti i cittadini.

Questa "gerarchia" tra diritti fondamentali e organizzazione di "autogoverno" territoriale spiega perché il principio di autonomia si può qualificare come "funzionale", cioè in qualche misura *resistente* alle mere suggestioni di architetture costituzionali astrattamente ben congegnate (magari riprese da altri ordinamenti con altre storie) e, quindi, proteso a considerare anche *altri assetti organizzativi* che appaiano più efficaci in un determinato frangente storico. Il legislatore costituzionale del 2001 ha parzialmente recepito questa esigenza di coordinamento tra le due parti della Costituzione quando ha stabilito che "per promuovere lo sviluppo, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona… lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Provincie, Città metropolitane e Regioni" (art. 119, comma V). O, ancora, quando (all'art. 120) evoca "la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, *prescindendo dai confini territoriali dei governi locali*"; e, nell'ipotesi di inettitudine degli organi di "autogoverno" territoriale ad assicurare il loro perseguimento, il Governo viene autorizzato ad esercitare "poteri sostitutivi". Sotto il profilo teorico e della consapevolezza del discorso costituzionale è certamente un passo nella giusta direzione, ma incompiuto, in quanto non mette in discussione l'elenco predefinito della ripartizione di competenze di materia tra Stato e regioni, in omaggio a un'idea di autonomia *non funzionale*, bensì fine a se stessa.

Si può riprendere il caso emblematico della "tutela della salute" (proclamata, come si è già detto, "diritto fondamentale dell'individuo" dall'art. 32, comma I, della Costituzione) per

la disciplina della quale il legislatore costituzionale del 2001 ha previsto l'intervento dello Stato (che fissa solo gli indirizzi generali della "materia") e quello delle singole Regioni a cui spetta la regolamentazione "concreta", di attuazione e di organizzazione nell'ambito dei loro territori. Cosicché, la responsabilità della Repubblica di consentire *a tutti* i cittadini la fruizione di un diritto fondamentale (che, in quanto tale, dovrebbe comportare l'erogazione di prestazioni sanitarie parimenti efficienti ed efficaci) risulta dimidiata. I costituenti erano stati molto più prudenti e, forse, anche un po' ambigui: avevano riservato alle regioni il compito di legiferare (sempre in maniera concorrente, ma con maggiori vincoli) sull' "assistenza sanitaria ed ospedaliera"; ma dalle discussioni dell'epoca risulta che da tale campo dovessero rimanere escluse la "sanità pubblica e l'igiene" che, *per loro natura*, necessiterebbero di un trattamento legislativo unitario. L'esperienza delle 20 sanità regionali, così diseguali nelle pratiche virtuose e nei risultati (misurati sulla soddisfazione o meno dei beneficiari, sulla dissipazione delle risorse, sui diffusi e conclamati fenomeni di clientelismo e di corruzione etc., che affliggono non poche regioni) dimostra l'intollerabile degenerazione del concetto "forte" di autonomia funzionale. A tal punto che nella ricorrente propaganda politica vengono vantate situazioni sanitarie di "eccellenza" contrapposte ad altre di *irrimediabile* degrado: le une da preservare e ulteriormente da favorire nelle loro isole fortunate, le altre considerate perse a qualsiasi possibilità di recupero. I diritti-bisogni fondamentali dei cittadini residenti in zone "sfortunate" possono in parte trovare conforto attraverso il c.d. "turismo sanitario", incentivato dalle stesse regioni più avanzate con la creazione di apposite strutture di accoglienza. Si è pertanto fatta strada, come acquisita se non ineluttabile, l'immagine di un'Italia a due velocità, o meglio di due (o più) Italie con propri destini tra di loro inconciliabili. L'antica "questione meridionale" da risolvere nell'unità e indivisibilità dello stato liberale, prima, e della Repubblica delle autonomie, poi, verrebbe, per così dire, "congelata" in palese rottura con il discorso costituzionale.

Alcune ipotesi di federalismo (sostanzialmente separatista, anche dal punto di vista del *diseguale* riconoscimento dei diritti essenziali ai cittadini) che l'ingegneria costituzionale ha prospettato nell'ultimo ventennio lasciano trasparire un sostanziale disinteresse per il concetto "forte" di autonomia funzionale su cui ho tanto insistito. La logica originaria dei costituenti viene addirittura capovolta: l'autonomia da importante se non decisivo strumento di emancipazione delle zone più arretrate del Paese viene riconfigurata come barriera a protezione delle zone più benestanti contro il "contagio" di quelle dissestate. Un riflesso (un *lapsus*?) di questa tendenza lo ritroviamo anche nella modifica costituzionale del Titolo V della Costituzione che pure, come ho già scritto, si pone il problema delle diseguaglianze sociali e civili da superare nella dimensione della repubblica, una e indivisibile. Eppure,

quasi di sfuggita, nell'art. 120 si parla di "confini territoriali" dei governi locali. E' evidente come la parola "confine" sia assolutamente inappropriata per identificare i luoghi dove si esprimono le autonomie della *medesima* Repubblica al fine di concorrere a rendere effettivi gli stessi diritti fondamentali o essenziali.

L'OPZIONE PER LA VIA RAZIONALE E PARTECIPATA DELLA REVISIONE IN CONTINUITÀ CON IL DISCORSO COSTITUZIONALE

Dalle considerazioni fin qui svolte dovrebbe apparire chiaramente come la Costituzione del 1948 non sia affatto un "fortino chiuso" da difendere aprioristicamente come un monumento sacro. Tutt'altro. E' l'esito di un discorso che su molti punti rimane consapevolmente e, in alcuni casi, esplicitamente aperto ai contributi e agli aggiornamenti del legislatore costituzionale futuro, legittimato dalla sovranità popolare e vincolato nei suoi interventi al rispetto del rigoroso *metodo democratico e inclusivo* che è all'origine del processo costituente. Come tutti i discorsi seri, anche quello costituzionale non può prescindere dall'adesione a *presupposti certi e incontestabili* e dalla sapiente cernita degli argomenti sottostanti ai "concetti forti" che devono orientare gli interventi di revisione e aggiornamento della Carta. Ciò significa, *in negativo*, individuare le soluzioni "intrattabili" in quanto, a prima vista, non compatibili con il suo DNA. Un tale "profilo di coerenza" individua i limiti sostanziali delle modifiche alla Costituzione.

Esistono anche imprescindibili limiti di percorso, dettati non tanto per frenare lo sviluppo del discorso costituzionale, ma per agevolarlo. In proposito la Costituzione è altrettanto univoca e *convincente*. Prescrive il metodo esclusivo della "revisione" di *contenuti specifici* della Carta e non considera l'ipotesi delle cosiddette "riforme organiche", che intendono affrontare e risolvere insieme questioni eterogenee. In tal senso si era espresso in Assemblea costituente Luigi Einaudi quando ammoniva che affinché il referendum costituzionale avesse "fortuna" era necessario che il Parlamento proponesse "una sola riforma alla volta e in maniera chiara, in modo che gli elettori si rendano conto di quello che sono chiamati a votare".

Ci sono ragioni di fondo che giustificano questa meditata scelta. Innanzitutto, come ha mostrato l'esperienza della Costituente, il "discorso costituzionale" deve, per quanto possibile, rimanere separato dal quotidiano confronto politico. A differenza di quest'ultimo, che punta, in un contesto normalmente competitivo, al perseguimento di obiettivi contingenti (talora alquanto settoriali e magari anche effimeri) nella prospettiva della conquista del consenso elettorale nel breve periodo, il discorso costituzionale per sua natura, concerne decisioni che devono valere per tempi lunghi e che, quindi, richiedono un approccio lungimirante, capace di ponderare l'inevitabile mutare delle situazioni e degli interessi oltre il presente. In questo caso, la competizione è mitigata della ricerca di intese finalizzate a un

esito "razionale", idoneo a produrre vantaggi "generali" sul terreno della migliore convivenza, civile, politica, istituzionale per più generazioni.

Non è semplice. Un accordo ampio e soddisfacente sulle modifiche costituzionali, da approvare entro termini ragionevoli (come è avvenuto alla Costituente), è più probabile se l'attenzione e le discussioni sono concentrate su una sola tematica anche allo scopo non secondario di non incorrere nella tentazione di giungere a *compromessi compensativi*, che si verificano quando le parti si scambiano il potere di decidere su singoli argomenti, rinunciando a una più impegnativa ricerca di un risultato razionale favorito da una dialettica effettiva, stringente e non contaminata dal tatticismo di parte. Viceversa, la somma di soluzioni frammentate, sostanzialmente frutto di apporti unilaterali, dà facilmente luogo ad una produzione complessiva contradditoria, scoordinata, che non si preoccupa troppo dei requisiti di coerenza e di linearità che il testo costituzionale, pur corretto, deve mantenere.

Inoltre, i compromessi compensativi, conseguenza di una spartizione tematica, rappresentano un'elusione di fatto alla regola delle maggioranze qualificate (onde scoraggiare l'innalzamento di vessilli partitici) previste dall'art. 138 della Costituzione proprio per incoraggiare su *singoli emendamenti* l'incontro di ragionamenti prevalentemente giuridici ed esenti dall'urgenza delle contingenze politiche. Inevitabilmente, quando l'oggetto della discussione si allarga e pretende di affrontare una molteplicità di argomenti tra loro eterogenei, l'accordo si ricerca e si raggiunge su basi e con maggioranze, politiche, dimenticando il metodo costituente dell'inclusione.

Il procedimento aggravato per le revisioni costituzionali, stabilito dall'art. 138, prevede il possibile coinvolgimento popolare, attraverso un referendum approvativo conclusivo, quando il Parlamento non le deliberi con una maggioranza sufficientemente vasta da poter essere ritenuta espressione della coesione repubblicana. La partecipazione *eventuale* del corpo elettorale al processo di aggiornamento costituzionale lascia intendere come il concorso dei cittadini non debba limitarsi al momento finale del voto, ma debba essere sollecitato in tutte le fasi di elaborazione delle innovazioni costituzionali. Perché possano crearsi le condizioni favorevoli a una discussione davvero pubblica, in grado di interloquire con il Parlamento e di rendere il processo di revisione un'occasione di significativa riflessione collettiva, occorre, però, precostituire un terreno "amico", mite ed accessibile. La proposta emendativa della Costituzione deve, in primo luogo, essere comprensibile ai più sia nella sua formulazione linguistica, sia nelle ragioni che la ispirano; ciò è possibile se la questione che riapre il discorso costituzionale è sufficientemente delimitata e sincera, nel senso che non camuffa

intendimenti di sopraffazione politica, incompatibili con il principio originario di raccogliere il consenso non solo dei raggruppamenti politici parlamentari, ma anche delle forze sociali che animano la comunità repubblicana.

Se queste condizioni di empatia generale si realizzano viene meno la necessità e l'opportunità di istituire, ai più alti livelli, apposite commissioni "propedeutiche" di esperti che in virtù della loro conclamata sapienza giuridica professionale dovrebbero preparare ed orientare le scelte dello stesso Parlamento. La prassi della chiamata dei soloni alla corte del principe, sperimentata anche recentemente in Italia, non contribuisce affatto ad incentivare quel diffuso interesse popolare al dibattito sulle questioni costituzionali che la Costituzione sottintende. Anzi, si rafforza la percezione che esse siano materia "ostica", elitaria, riservata agli addetti ai lavori e non ai comuni cittadini, titolari inerti della sovranità popolare.

Il quadro che ho cercato di delineare può essere tacciato di "idealismo" o di "ingenuità", in quanto corrisponde solo in minima parte alla realtà dei sentieri seguiti del legislatore costituzionale dopo l'entrata in vigore della Costituzione, il 1 gennaio 1948. Ciononostante, sotto il profilo dei contenuti delle molteplici modifiche apportate a varie disposizioni costituzionali (a partire dal 1963 fino al 2012) il discorso costituzionale, tutto sommato, ha resistito. Alcune revisioni sono state meno convincenti di altre, ma non si possono lamentare "rotture" dell'originario *imprinting* costituente. In altri casi (come quelli, sopra ricordati, di riaffermazione dell'inderogabilità dei diritti essenziali, sociali e civili, nel Titolo V della Carta o di espansione del principio di eguaglianza sostanziale con il riconoscimento delle pari opportunità effettive tra i generi), l'orizzonte per una convivenza repubblicana si è allargato anche in omaggio a impegnative convenzioni internazionali di portata universale.

Guardando al metodo seguito dai legislatori costituzionali le valutazioni possono essere più articolate. In generale è stato rispettato il *criterio dell'emendamento*, in quanto le modifiche o le integrazioni a disposizioni o complessi di disposizioni hanno riguardato temi singoli e specifici, anche se qualche dubbio può essere sollevato per l'eccessiva revisione dell'intero Titolo V, nel 2001 (successiva a un più limitato intervento del legislatore costituzionale, nel 1999, relativo alla forma di governo regionale). In effetti, sarebbe stato auspicabile un approccio più graduale e ordinato, raccogliendo in due distinte leggi costituzionali la parte relativa agli obiettivi delle autonomie territoriali, nella prima collegandoli all'attuazione dei diritti essenziali (magari elencandoli esplicitamente); e riservando la seconda all'organizzazione e alle competenze delle regioni e degli enti locali. In tal modo, forse, si sarebbe potuto approfondire il valore funzionale del principio di autonomia e, conseguentemente, immaginare un'architettura dei rapporti tra Stato, regioni ed enti locali meno geometrica e convenzionale e *più repubblicana*: senza l'assillo di riprodurre in contesti così differenziati il sistema politico nazionale in atto e cercando di individuare nuovi organismi di mediazione (dinamici, flessibili e partecipati) per l'effettiva soddisfazione dei bisogni comunitari di *zone* geograficamente e socialmente assai diseguali.

La revisione del 2001 che sto commentando è proprio un esempio di come *non* si dovrebbe procedere nell'affrontare le questioni costituzionali (della "casa comune") sotto altri profili *di metodo*. Le discussioni parlamentari rivelano un'evidente svalutazione del principio di inclusione delle minoranze a causa dell'ostinazione della maggioranza (di governo) di deliberare *comunque* (proprio a fine legislatura) una consistente modifica della Costituzione come "rivincita" rispetto al fallimento, nel 1998, della Commissione bicamerale per le

riforme costituzionali presieduta dall'on. D'Alema. Fu recuperato, come canovaccio quasi obbligato, il testo elaborato dalla stessa Commissione di riformulazione pressoché totale del Titolo V e assai poco spazio fu lasciato a un confronto parlamentare aperto a nuovi ragionamenti. Questo atteggiamento di chiusura (che si riverberò anche in una discussione pubblica assai ridotta), finalizzato al conseguimento di un risulto *politico*, portò a un'approvazione di stretta misura della legge di revisione (solo quattro voti in più rispetto al *quorum* richiesto per la seconda deliberazione in Parlamento) seguita da un referendum di conferma (promosso anche dalle forze di maggioranza) al quale partecipò soltanto il 34,1 % degli elettori. Seppure il 64,2 % dei votanti si espresse in senso favorevole, la quota effettiva degli elettori che esplicitamente manifestarono il loro consenso a una revisione così importante e così ampia fu poco meno del 22% di quanti avrebbero avuto il diritto e l'interesse di recarsi ai seggi. Da un punto di vista formale il risultato è stato certamente legittimo, ma il discorso costituzionale sull' "inclusione dei più" e sull'importanza di un dibattito largo che favorisca una presa di coscienza popolare e, quindi, la coesione repubblicana fu clamorosamente disatteso.

Ogni tanto riaffiora nell'opinione pubblica la tesi fallace che l'astensionismo non rappresenti un problema per una democrazia evoluta e stabile, in quanto esso sarebbe un sintomo di una semplice indifferenza per una determinata competizione e può essere interpretato perfino come una libera scelta di accontentarsi delle scelte altrui, anche in presenza di opzioni opposte. Non è davvero questa la concezione che ha ispirato i costituenti, secondo i quali l'idea di "Repubblica" è anche etimologicamente connessa con quella di partecipazione diffusa e continua dei cittadini ai fatti della convivenza politica.

La prima preoccupazione degli antifascisti, alla vigilia dell'elezione dell'Assemblea costituente e dopo il riconoscimento del suffragio universale, fu che essa potesse vantare, anche nel consesso della altre Nazioni libere, una piena legittimazione frutto di un'affluenza massiccia alle urne. Per favorire un simile risultato alcune forze, come quelle cattoliche e liberali, propendevano a rendere il voto "obbligatorio", prevedendo sanzioni per gli elettori che avessero disertato i seggi senza un giustificato motivo. Anche coloro che, in maggioranza, erano (giustamente) contrari a questa soluzione estrema si trovarono peraltro assolutamente d'accordo che la qualità della democrazia che stava nascendo, fondata sulla sovranità polare, non poteva fare a meno dal concorso di *tutti* i cittadini. Di questa discussione, alle origini della Repubblica, è rimasta nella Costituzione una significativa eco, laddove, all'art. 48, definisce il voto come "dovere civico". Si tratta di un'esortazione che non impegna solo gli elettori, ma anche le istituzioni affinché promuovano tutte le condizioni indispensabili a mantenere la "casa comune" davvero abitata.

I TENTATIVI DI "RIFORMA ORGANICA" DELLA COSTITUZIONE

L' "ossessione maggioritaria" è all'origine anche della convinzione che le regole della Costituzione, indeterminate nel tempo, relative alla forma di governo, debbano piegarsi alle esigenze del sistema politico del momento e che le ricorrenti crisi di rappresentatività dei partiti (sui quali la Costituzione molto scommette nell'art. 49, in quanto *libere associazioni privilegiate* che consentono ai cittadini di esercitare la loro sovranità) possano superarsi solo attraverso un'"organica riforma" dell'organizzazione costituzionale, al di là del normale e graduale metodo emendativo indicato dall'art. 138 della Carta.

Tentativi in questo senso di forzare uno dei punti più qualificanti del "discorso costituzionale" (con la presunzione di poter inserire un vaso grande – la Costituzione - in uno più piccolo – il sistema politico) si susseguono da oltre trent'anni. Fino ad oggi fortunatamente senza esito: non per favorevoli congiunture astrali, ma perché, nonostante tutti i propositi "unitari" di partenza, alla fine l'incapacità di trovare soluzioni "complessive" davvero neutrali e non arbitrariamente "punitive" nei confronti di determinati attori dello stesso sistema politico, ha rivitalizzato le divisioni che si volevano dirimere e fatto "implodere" qualsiasi prospettiva di più o meno "grande riforma".

La fallace perseveranza nel percorrere questa improvvida strada - notevolmente influenzata dall'eco della radicale riforma costituzionale in Francia, nel 1958, in senso semi-presidenziale (il c.d. modello *gollista)* - è stata coltivata da molti protagonisti della vita politica italiana, i quali hanno dato nome a varie Commissioni o organismi (non solo) parlamentari speciali, dedicati alla ricerca di nuovi e idonei congegni istituzionali indirizzati, soprattutto, ad assicurare stabilità ai governi con inevitabili ripercussioni anche sul ruolo dei poteri di garanzia. Questa lunga stagione di rincorse alla progettazione costituzionale per lo "sblocco" del sistema politico è stata inaugurata dalla "Commissione Bozzi" (dal 1984 al 1985), incaricata di predisporre una "riforma" della Parte II della Costituzione. Due anni dopo Bettino Craxi, Presidente del Consiglio e segretario del partito socialista, lancia la campagna "grande riforma" in senso presidenzialista (le opzioni in discussione erano era tra modello americano e modello francese). Nel 1991 tocca addirittura al Presidente della Repubblica Francesco Cossiga sollecitare, con un solenne messaggio al Parlamento, un "nuovo patto nazionale" per l'approvazione di "riforme" istituzionali adeguate per *sbloccare* la democrazia. Tra il 1992 e il 1998 il Parlamento istituisce una Commissione bicamerale, presieduta prima da Ciriaco De Mita (democristiano) e poi da Nilde Jotti (comunista), per affrontare, sempre in maniera "organica", la questione delle *improcrastinabili* riforme costi-

tuzionali. Dopo l'irreversibile crisi che proprio in quel periodo consuma i partiti storici, che si dissolvono o si trasformano, è la volta delle *nuove forze* politiche che emergono dal sistema politico inaugurato con le leggi elettorali maggioritarie, entrate in vigore nel 1993. Il ministro per le riforme istituzionali, Francesco Speroni, si affida invano nel 1994 ad un apposito comitato *preparlamentare* di 16 professori universitari ed esperti per trovare finalmente la formula più conveniente all'incipiente stagione bipolare. Con la Commissione bicamerale, presieduta da Massimo D'Alema, istituita nel 1997 con legge costituzionale *speciale*, in deroga all'art. 138, sembra che finalmente la "grande riforma" possa essere varata grazie da un altrettanto "grande accordo" tra centro-sinistra e centro-destra. Ma le convenienze e la diffidenza della politica del giorno per giorno inesorabilmente prevalgono e l'intesa nel 1998 salta e con essa il metodo *bipartisan*.

L'approvazione della già ricordata revisione costituzionale del 2001, da parte dei soli partiti che si riconoscevano nella maggioranza di governo di centrosinistra, dà il viatico al centro-destra che, nel 2005, riesce a deliberare la "sua" riforma in senso federale della Parte II della Costituzione. Il successivo referendum (con una partecipazione elettorale più ampia rispetto al precedente e pari al 52,46 degli aventi diritto) respinge, però, nel giugno 2006, il complesso testo (con il 61,29 dei votanti).

Il tema del cambiamento della forma di governo ritorna d'attualità, di lì a poco, nel 2007 con un testo, questa volta con il gradimento non solo della maggioranza, elaborato da Luciano Violante (già presidente della Camera dei deputati) e approvato dai due schieramenti principali nella Commissione Affari costituzionali, ma che non ebbe ulteriore seguito.

Ci riprova nel 2013 il Governo Letta, seguendo con qualche variante schemi già praticati: un compito "istruttorio" ai fini della selezione delle soluzioni rinvenibili nel panorama delle democrazie liberali adattabili alla situazione italiana (filmata sempre sul breve periodo) viene consegnato a un comitato di 35 "saggi" (formato in gran parte da docenti universitari), patrocinato dal Capo dello Stato (Giorgio Napolitano). I rapporti redatti da questi esperti (scelti anche con riferimento alle loro simpatie politiche) avrebbero dovuto orientare un apposito Comitato bicamerale, approvato con legge costituzionale, in deroga, anche in questo caso, al procedimento stabilito dall'art. 138 Cost.. Ma, dopo la prima deliberazione da parte di entrambi i rami del Parlamento, questa strada è stata abbandonata per volontà del Governo Renzi, succeduto a Letta.

LA SOSTANZIALE MARGINALIZZAZIONE DEL POPOLO DAI PROCESSI DI (GRANDE) RIFORMA COSTITUZIONALE

La veloce rassegna di questi persistenti e inconcludenti tentativi di "riformare" la Costituzione, piuttosto che rivederne con ordine e armonia singoli istituti che *effettivamente* meritino di essere aggiornati per meglio realizzare i valori e i principi di convivenza repubblicana (che certamente non si esaurisce nel sistema politico) si presta, alla luce dei "concetti forti" dell'originario "discorso costituzionale", a profonde e inscindibili critiche di metodo e di merito.

Innanzitutto, è stato disatteso il principio della ricerca della massima inclusione repubblicana che sollecita un concorso sostanziale anche del "popolo" (sovrano) nelle varie fasi di discussione, elaborazione e non solo votazione delle modifiche della Costituzione. Proprio per rendere questo percorso possibile e non utopistico i costituenti hanno tracciato la via della revisione di *contenuti specifici* della Carta, in modo da rendere immediatamente comprensibili le "questioni di fondo" ai rappresentati e non solo ai rappresentanti. Questa esigenza di trasparenza e di chiarezza, connaturata al metodo democratico, è stata in più occasioni ribadita dalla Corte costituzionale (soprattutto nella sua giurisprudenza relativa all'ammissibilità del referendum abrogativo) per non mettere di fatto "fuori gioco" i "semplici" cittadini, relegati a spettatori inerti durante il dibattito parlamentare e, quindi, demotivati a votare nei referendum di approvazione costituzionale. Ciò, in effetti, facilmente accade quando le innovazioni della complessiva organizzazione costituzionale sono troppo ampie e intricate, tali che la loro esatta percezione risulta assai ardua ai più, nonostante la mediazione spesso confusa e approssimativa dei *mass media*.

Contestualmente, come si è potuto constatare, si complicano anche le procedure fino ad alterare, con leggi costituzionali eccezionali a termine ("usa e getta") l'art. 138 della Carta che, per la sua natura di norma di chiusura e di garanzia, dovrebbe rientrare nel "nucleo" delle disposizioni immodificabili, in quanto costitutive dell'idea di Repubblica.

Ricorrente, poi, nella gran parte dei tentativi di riforma è stato il soccorso preliminarmente richiesto a comitati di studiosi, istituiti al di fuori della sede parlamentare. In effetti, gli "addetti ai lavori" diventano utili, se non necessari, quando si affronta simultaneamente una serie di argomenti tra di loro eterogenei e quando occorre individuare, senza improvvisazioni, soluzioni tecniche non avventate e idonee ad assicurare un minimo di coerenza anche grammaticale all'insieme della riforma in programma. In questo modo, le "questioni" di "ingegneria" costituzionale (come, non casualmente, vengono solitamente definite) per la

loro *oggettiva tortuosità* diventano appannaggio di poche *élites* culturali e politiche, al di fuori di una più larga e consapevole discussione pubblica che dovrebbe accompagnare e sostenere le stesse deliberazioni parlamentari che riguardano la "casa comune". Che il "popolo" (o la "gente", come si usa dire per avvallare la rassegnata sensazione di un passivo conformismo di massa) non possa capire "tutto" quello che è custodito negli *arcana imperii* è dato per scontato e *realisticamente* inevitabile. L'evidente difficoltà di fornire alla collettività informazioni esaurienti, complete e accessibili sulle riforme costituzionali "organiche" viene aggirata spiegando le loro presunte "dinamiche positive" attraverso pochi e frammentari *slogan*-civetta, con la tipica disinvoltura che connota le più effimere campagne pubblicitarie.

Questa vera e propria volgarizzazione e, dunque, svalutazione dei temi costituzionali è assecondata da tempo anche dalla comunicazione pubblica (che pure e non di rado si compiace di esaltare "la più bella Costituzione del mondo"…), la quale, per insussistenti necessità di semplificazione giornalistica, stravolge ormai regolarmente e impudicamente il lessico della Carta. Ad esempio: la nozione ristretta di "sistema politico", che concerne l'insieme dei partiti che, in una determinata fase storica si contendono la rappresentanza politica e, quindi, il potere di formare governi, viene tramutata addirittura in (*prima* o *seconda* e, prossimamente, *terza*) "Repubblica". Concetto, questo, che nel discorso costituzionale, assume un significato e un "valore" assai più ampio e comunitario: abbraccia le Istituzioni e nel contempo la società civile in tutte le sue *forze* e componenti progressive, quelle che si riconoscono nel programma di convivenza tracciato dai costituenti. Identificare *un* sistema politico (anche quando si rivela mediocre e precario) nella Repubblica è davvero operazione, a dir poco, temeraria. E', inoltre, ormai vezzo consolidato, e tipicamente provinciale, ridenominare la figura del Presidente del Consiglio come *Premier* o Primo Ministro, "votato" (o "non votato") dagli elettori, per assimilare la forma di governo parlamentare italiana all'esperienza costituzionale inglese, mitizzata oltre misura. L'intento, più o meno dissimulato, è quello di assuefare i cittadini a "modelli" esogeni (come quello c.d. "Westminster" o altri) che sono estranei all'ordinamento costituzionale italiano, anticipando, almeno nel linguaggio, riforme fino ad oggi mancate o addirittura respinte dagli elettori. Dispiace che la RAI, la cui missione "trova fondamento nei principi posti dalla Costituzione italiana" – così si legge nella pagina di presentazione del suo sito Internet – per dedicarsi "all'educazione, all'informazione, alla formazione, alla promozione culturale…" (anche all'estero), sia poi così distratta nei confronti dei contenuti *veri* della Costituzione vigente; e suscita qualche perplessità che la "Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi" non sia mai intervenuta per deplorare una simile noncuranza.

In verità, come ha avvertito Noam Chomsky, quando ha individuato "le 10 strategie della manipolazione attraverso i mass media", la *confusione dei contesti* è un espediente assai efficace per creare una tensione acritica di massa anche nei confronti del tema delle riforme istituzionali, a prescindere dalla conoscenza effettiva e corretta delle situazioni che si vorrebbero cambiare.

Non tutti i tentativi di riforma organica della Carta hanno seguito procedure in deroga alle forme aggravate stabilite dall'art. 138 della Costituzione. In effetti, quando la maggioranza ha voluto fare da sola, per dar prova della propria forza e coesione, ha inserito le riforme costituzionali nel programma di governo. Anzi esse ne sono diventate il *principale* obiettivo soprattutto per il loro impatto simbolico e per il messaggio che un tale impegno così ambizioso sottende: se un Governo dimostra di essere capace di rinnovare il sistema costituzionale, esso può essere in grado di risolvere *poi* anche altri pur gravi problemi di ordine economico e sociale che affliggono il Paese. In questa prospettiva le riforme costituzionali (di per se stesse *straordinarie*) entrano dunque nella ordinaria contesa politica dove, inevitabilmente, i compromessi non vengono realmente perseguiti. Prevale la logica della sfida dei numeri tra schieramenti precostituiti in tutto il corso della vicenda di elaborazione, discussione e approvazione delle iniziative di riforma presentate dal Governo.

In questa rigida situazione di incomunicabilità dei ruoli la fedeltà all'*iter* parlamentare previsto per deliberare tutte le leggi di rango costituzionale, paradossalmente, non è manifestazione di una virtuosa adesione al principio di inclusione, elemento essenziale del "discorso costituzionale"; ma, appunto, un'implicita e arrogante dichiarazione di autosufficienza da parte della maggioranza di governo. Conseguentemente non è affatto strano che un Governo e il suo Presidente del Consiglio scommettano anche la propria sopravvivenza sull'approvazione di una riforma costituzionale propagandata come palingenetica, tanto più se il suo esito viene rimesso al voto popolare.

La "politicizzazione" delle questioni costituzionali o, se si preferisce, il loro assorbimento nell'indirizzo politico di Governo ostacola, di fatto, un sereno confronto di ragionamenti (e non solo di "posizioni"), con un approccio ultragenerazionale di lungo periodo, sul loro effettivo contenuto. E' paradigmatico il caso, già ricordato, dell'ampia revisione costituzionale del titolo V della Costituzione "imposta", con un'esigua maggioranza assoluta, nel 2001 dal centro-sinistra che ha voluto provocare l'opposizione su un testo che, nel 1997, era stato in larga parte condiviso nella Commissione bicamerale presieduta dall'on. D'Alema. Il quale lo ripropose nel 1999 nella veste *non più bipartisan* di Presidente del Consiglio, suscitando il pregiudiziale dissenso politico dei partiti non di governo.

Proprio per scongiurare vicende di questo tipo, di sovraesposizione politica su temi concernenti la "casa comune", che richiederebbero una convergenza parlamentare oltre i confini della contingente maggioranza di governo, i costituenti hanno indicato la via più

saggia dell'emendamento, cioè della "revisione" di contenuti specifici, omogenei e limitati della Costituzione. In questo quadro la maggioranza auspicata dei due terzi dei membri di entrambe le Camere per approvare definitivamente una modifica circoscritta della Carta non parve, e non pare, affatto massimalistica anche nell'ambito di un sistema elettorale proporzionale. Infatti, rispetto alle (grandi) "riforme organiche" della Costituzione le *iniziative emendative mirate*, eppure di oggettiva rilevanza istituzionale, meno facilmente si possono caricare di quel plusvalore politico competitivo che induce gli schieramenti a contrapposizioni frontali al fine di rafforzare o di indebolire la legittimazione dei partiti al governo e del governo medesimo. Le "riforme organiche" pretendono "tavoli separati" all'interno (e, talora, anche all'esterno) del Parlamento; hanno bisogno di affidarsi a "ingegneri" sapientissimi, ma inevitabilmente alimentano un ansiogeno clima di *straordinarietà* (per "imprimere una svolta" a tutto campo del Paese) e, se del caso, confidano anche in "vigorosi" colpi di mano maggioritari. Le iniziative emendative mirate, viceversa, si accontentano di affrontare con ponderazione, consapevolezza, gradualità determinati punti critici dell'ordinamento repubblicano nei luoghi *ordinari* delle discussioni parlamentari, aprendosi ai contributi dell'opinione pubblica e della società civile nel suo complesso, con l'intento di trovare soluzioni il più possibile condivise, senza rotture con il "discorso costituzionale" avviato nel 1947 e non affatto concluso.

Questa impostazione metodologica che emerge, secondo me, in maniera così evidente e ragionevole da una lettura sistematica e storica delle disposizioni sopra ricordate non è però stata confortata dai "presidi preventivi" di garanzia che dovrebbero preservare il discorso costituzionale. I Presidenti delle Assemblee legislative non si sono mai opposti alla presentazione di proposte di leggi costituzionali a contenuto eterogeneo e non rientranti nella categoria delle revisioni costituzionali; né hanno mai posto all'attenzione di deputati e senatori la questione della loro ammissibilità. Del pari, i Presidenti della Repubblica hanno sempre autorizzato i disegni di legge del Governo dello stesso tipo. Anzi, non di rado li hanno addirittura sollecitati, interpretando il loro ruolo, più che di "guardiani della Costituzione", come tutori e promotori del rinnovamento del sistema politico e della sua (sperata) conseguente stabilità, sovrapponendolo all'esigenza di una "convivenza repubblicana" più aperta e articolata.

In tal senso si ricordano il controverso messaggio al Parlamento di Cossiga che, nel 1991, invocava adeguate riforme costituzionali volte a "ripristinare" la sovranità popolare. Nell'anno successivo, nel suo discorso di "investitura" davanti alle Camere riunite, Scalfaro le esorta a nominare "una Commissione bicamerale con il compito di una *globale e organica riforma* costituzionale" (ciononostante nel 2006 Scalfaro si ergerà a paladino della difesa della Costituzione contro la riforma approvata dal centro-destra e poi bocciata dal referendum popolare). Infine, ancora più clamoroso è il caso di Napolitano che nel 2013 lega il suo secondo mandato presidenziale all'impegno di realizzare "finalmente" le tanto attese riforme costituzionali.

Questi precedenti pesano non poco. Anche se per la loro natura di organi di salvaguardia dell'ordinamento costituzionale, i Capi dello Stato nelle loro attività di *moral* (o *political*) *suasion* non sono sottoposti all'eventuale censura di altre istituzioni di garanzia, come la Corte costituzionale (a meno che non si ravvisino nei loro comportamenti le ipotesi estreme di alto tradimento o di attentato alla Costituzione), la prassi interventista coltivata dai medesimi rappresenta una vera e propria disfunzione costituzionale per chi, come me, ritiene che altri siano i percorsi e i metodi per risolvere, anche ricorrendo alla revisione costituzionale, la crisi del sistema politico, senza compromettere l'originalità e il rigore del discorso costituzionale.

L'inevitabile complessità di un testo di riforma costituzionale è un serio "ostacolo" (utilizzo la parola del comma 2 dell'art. 3 della Costituzione) all'esercizio della sovranità popolare quando, ai sensi dell'art. 138 della Costituzione, viene indetto, perché richiesto, un referen-

dum di approvazione. Si tratta di un voto di conferma (o meno) di una deliberazione *perfezionata* del Parlamento e, pertanto, l'oggetto della votazione degli elettori non può vertere *né formalmente, né sostanzialmente* su questioni diverse o *a latere*. Proprio per questa ragione il Parlamento deve evitare anche leggi di revisione troppo complicate e dal contenuto non omogeneo: cioè tali da affrontare, tutte insieme, argomenti che avrebbero potuto essere suddivisi in leggi distinte e più semplici. In tal modo il corpo elettorale, se chiamato alle urne, può esprimersi con consapevolezza e con effettiva "genuinità", come ha raccomandato la Corte costituzionale nella sua giurisprudenza sui limiti del referendum abrogativo (che come il referendum costituzionale è istituto di democrazia diretta). Sono limiti statuiti a tutela di *tutti* gli elettori (a prescindere dalle loro "condizioni sociali") e ricavati dal principio inderogabile della libertà di voto (proclamata all'art. 48). Se tutte queste disposizioni della Costituzione fossero interpretate in sistema tra di loro, cioè come componenti di una medesima logica rivolta a dare concretezza alla sovranità popolare, si potrebbe facilmente comprendere perché il concetto di "revisione" non può essere assimilato a quello di "riforma", anche se, talora, essa viene sbrigativamente giustificata come "somma" di più revisioni che avrebbe il pregio di economizzare i tempi delle decisioni e di risolvere, una volta per tutte, i problemi istituzionali con un voto popolare finale concentrato.

IL VALORE DELLA PARTECIPAZIONE POPOLARE AI REFERENDUM COSTITUZIONALI E LO STRAVOLGIMENTO DELLA LORO ATTITUDINE "OPPOSITIVA"

L'esperienza dei due referendum costituzionali fino ad oggi svolti e i prodromi del prossimo che ci attende sulla riforma varata dal Parlamento nell'aprile 2016 mostrano, assai chiaramente, i costi democratici di questa distorta applicazione dell'art. 138, isolato dal principio di sovranità popolare.

Nel 2001, come ho già ricordato, il coinvolgimento dei cittadini sull'ampia revisione del Titolo V della Costituzione è stato minimo, anche a causa di una campagna elettorale ed informativa alquanto svogliata e sbrigativa che ha ridotto il "sì" o il "no" a una conta tra fautori di un'autonomia regionale non svincolata dal principio dell'unità sostanziale della Repubblica e "federalisti", proiettati al riconoscimento del principio di autodeterminazione dei popoli regionali. In verità, il confronto è stato di bandiera: da una parte gli irriducibili seguaci del centro-sinistra contro gli irriducibili seguaci del centro-destra e, solo sullo sfondo, la modifica del titolo V della Costituzione.

Nel 2006 gli elettori furono chiamati a rispondere su un quesito assai secco: sul "*testo … concernente 'Modifiche alla Parte II della Costituzione*' ", senza nessun riferimento esplicito ai tanti temi della riforma (forma di governo, bicameralismo, procedimento legislativo, sistema regionale). Anche in questo caso il plusvalore politico della competizione tra i due schieramenti di centro-destra e centro-sinistra fu determinante. Gli argomenti *selezionati* per convincere i votanti in un senso o in un altro furono: il rafforzamento dei poteri del "Primo Ministro" e la c.d. *devolution* (cioè un riparto delle competenze tra stato e regioni più favorevole a queste ultime). Certamente, le ragioni che motivarono la vittoria del "no" per "salvare la Costituzione italiana vigente" furono il timore che il predominio dell'esecutivo potesse alterare gravemente l'equilibrio tra gli organi costituzionali e che la *devolution* potesse mettere a repentaglio il principio di eguaglianza di tutti i cittadini, creando disparità territoriali nella fruizione dei diritti civili e sociali.

Proprio la vicenda di quest'ultimo referendum avrebbe dovuto definitivamente dissuadere qualsiasi parte politica dal percorrere la strada incostituzionale, inconcludente e pregiudizialmente divisiva delle riforme organiche per affidarsi, invece, alle più costruttive e coinvolgenti revisioni a contenuto ben definito, percepibile a un elettorato più numeroso e più interessato all'effettiva questione in gioco.

Così non è stato. Nemmeno la limitata affluenza alle urne dei cittadini (anche il 52 per cento non è certo un risultato esaltante…) per decidere le sorti della "casa comune" ha prodotto un saggio ripensamento. Ancora una volta è prevalsa una lettura restrittiva del *solo* art. 138 della Costituzione che (a differenza di quanto previsto per il referendum abrogativo) non stabilisce alcun *quorum* di partecipazione per la validità del referendum costituzionale. Non si tratta di un'anomalia e nemmeno di un'esplicita rinuncia a un concorso popolare forte. I costituenti, in verità, nella prospettiva della massima inclusione repubblicana hanno escogitato un processo che favorisse innanzitutto la più estesa concordia parlamentare, che si realizza quando le modifiche delle disposizioni costituzionali vengono approvate dai due terzi dei deputati e dai senatori nella seconda deliberazione. L'assenza di un *quorum* nell'eventuale e decisivo referendum (che può essere richiesto quando la legge di revisione ottiene un'adesione parlamentare inferiore a quella auspicata, ma comunque superiore alla metà più uno dei componenti di ciascuna Camera) dovrebbe incoraggiare i sostenitori e i detrattori della legge costituzionale, oggetto del quesito referendario, a presentare le rispettive ragioni con argomenti validi, esaurienti ed attinenti al tema, in modo da convincere e "portare alle urne" il maggior numero possibile di votanti, senza rischiare calcoli "tattici" sull'incognita astensionista, in quanto basta un solo voto di differenza per vincere. Cosicché un confronto stringente, davvero pubblico ed adeguatamente informato sulla "questione in sé" indurrebbe i cittadini a partecipare in massa alla consultazione e a esprimere coscientemente il loro personale responso, oltre la mera logica della fedeltà partitica.

Se i costituenti avessero immaginato che una legge costituzionale potesse essere il contenitore di una "grande riforma" della Carta, tale da incidere su aspetti molteplici dell'organizzazione costituzionale non necessariamente collegati tra di loro sotto il profilo tematico, avrebbero, probabilmente, previsto un *quorum* di partecipazione (come nel referendum abrogativo) per la conferma della deliberazione non definitiva del Parlamento allo scopo di compensare il suo *deficit* di *inclusione rappresentativa*, tanto più rilevante quando le assemblee legislative sono elette con metodi maggioritari.

La deviazione dallo schema costituzionale, che ho cercato di ricostruire, è stata implicitamente riconosciuta dagli stessi attori che l'hanno prodotta (o tollerata), quando in via convenzionale si è affermata la convinzione che le "riforme organiche" della Costituzione, soprattutto quando non sono frutto di intese *bipartisan*, necessitano comunque di una legittimazione popolare. Cosicché gli stessi gruppi parlamentari di maggioranza che hanno concorso alla formazione della legge costituzionale non definitiva presentano, ai sensi dell'art. 138, richiesta di votazione popolare con l'intento di dimostrare la consonanza tra volontà dei rappresentanti e volontà dei rappresentati. L'originario significato oppositivo

delle iniziative referendarie sulle leggi di revisione *puntuale* è stato dunque stravolto, come facilmente accade quando le parole della Carta vengono adattate a contesti estranei al discorso costituzionale.

IL CONTENUTO ETEROGENEO DELLE RIFORME "ORGANICHE" DELLA COSTITUZIONE E LA DEFORMAZIONE DEL REFERENDUM COSTITUZIONALE

L'eterogeneità e la varietà dei contenuti delle leggi di "riforma" costituzionale non solo ne impediscono un'informazione appropriata e approfondita e rendono approssimativo, generico se non confuso il confronto pubblico, ma producono anche situazioni di "*transfert* tematico". Per interessare e appassionare l'opinione pubblica alla consultazione referendaria e indurla a prendere posizione *comunque*, a prescindere da una valutazione attenta dei singoli punti della legge sottoposta a voto popolare, questa è associata ad *altre questioni* di ordine politico contingente e generale. Nel momento in cui scrivo queste note, le cronache politiche avvertono che dall'esito dell'imminente referendum dipenderanno le sorti del governo Renzi (il quale aveva preannunciato le proprie dimissioni nel caso di una prevalenza dei "no", salvo poi ritornare sui suoi passi…), il rilancio economico del Paese, il rafforzamento della presenza dell'Italia in Europa e nel mondo… Le diffuse modifiche della Costituzione diventano pertanto, più che strumento, il *simbolo* di un travolgente cambiamento.

L'assai nota e ripetuta esortazione "conoscere per deliberare", che effettivamente dovrebbe essere la regola basilare di una democrazia matura, viene disinvoltamente superata dall'ansiogena urgenza di una *prova di forza* che attraverso un consenso di tipo plebiscitario possa (ri)legittimare compagini ed azioni di governo insufficienti e precarie. Agli elettori, in sostanza, si chiede una manifestazione di fiducia a tutto campo, che poggia sul seguente assioma: se un governo è capace di ottenere il risultato *massimo e di lungo periodo* della riforma della Costituzione, a maggior ragione sarà in grado di raggiungere altri obiettivi che rientrano nel suo indirizzo politico immediato. In questa prospettiva si spiega anche la dilazione fino all'ultima data utile della votazione popolare al fine di caricarla di eventi, emozioni e significati ulteriori.

Una simile strategia, che pretende di mischiare questioni di impatto e di valore così differenti inquina profondamente il percorso e il metodo inclusivo prescritto dalla Costituzione per la sua puntuale e *genuina* modifica. Infatti, il dilemma che viene offerto agli elettori è l'adesione a una riforma costituzionale che significa anche (e, forse, soprattutto) apprezzamento di un governo e delle sue politiche generali; o, sul lato opposto, un'avversione totale a un governo, la quale pregiudizialmente e quasi automaticamente si estende alla riforma costituzionale dal medesimo raccomandata.

In sostanza, il referendum si trasforma in una competizione sostitutiva e semplificata delle normali e periodiche elezioni politiche: da una parte il "fronte del sì", con un'identità sufficientemente omogenea, e dall'altra il "fronte del no" (per sua natura composito giacché comprende tutte le opposizioni). Insomma lo "spettacolo" è quello di sfida all'*O.K. Corral*, di uno contro tutti che deprime non poco il valore della democrazia pluralista, come luogo aperto in cui ciascuna tendenza può esprimersi e farsi riconoscere e valutare per la varietà di idee e di programmi che intende rappresentare e che la distinguono dalle altre, senza doversi trovare ingabbiata entro spazi artificiosi e pretestuosi, imposti di fatto dalla forza che aspira a diventare egemone mettendo in gioco addirittura la "casa comune".

La comprensione e la giusta considerazione dei "concetti forti" e delle parole chiare dell'art. 138 della Costituzione, che traccia i binari per modifiche non eterogenee delle sue disposizioni (la *revisione*, appunto) in modo da delimitare la portata della consultazione ed evitare sue esondazioni in conflitti politici generali, avrebbero scongiurato uno scenario degenerativo, come quello appena descritto.

L'ARBITRARIO POTERE DELLA MAGGIORANZA DI "ETICHETTARE" IL REFERENDUM COSTITUZIONALE E LO SVUOTAMENTO DEL PRINCIPIO DELLA GENUINITÀ DEL VOTO POPOLARE

Gli autori-promotori delle "riforme" costituzionali dispongono anche del potere (fino ad oggi incontestato e tollerato dai "presidi di garanzia") di "etichettare" l'oggetto del referendum e, conseguentemente, di suggestionare a loro favore il corpo elettorale. Infatti, come tutte le leggi, anche quelle costituzionali hanno un titolo, che dovrebbe obiettivamente compendiare il loro contenuto. Una tale sintesi diventa assai problematica nel caso di discipline complesse e non omogenee, e il titolo della legge, che appare sulla scheda degli elettori, può essere formulato in maniera del tutto approssimativa, parziale e accattivante.

La riforma costituzionale su cui il popolo sarà prossimamente chiamato a pronunciarsi reca il seguente titolo (che assume anche il valore di un quesito) non certamente neutrale (a differenza delle due precedenti esperienze): "*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*".

E' facile notare come un tale riassunto, che combina *alcuni* dati normativi oggettivi con *alcune* indimostrate aspettative della complessa riforma, intende sollecitare l'immediata empatia del corpo elettorale.

Per prevenire, in parte, il rischio di un voto senza "discernimento", cioè senza un'effettiva e completa consapevolezza dei cambiamenti costituzionali proposti, i Radicali, con il conforto di alcuni costituzionalisti, proprio muovendo dall'eterogeneità del titolo della legge costituzionale, hanno suggerito di sottoporre agli elettori quattro quesiti separati sotto il profilo tematico invece del *prendere o lasciare* insito nella logica di un "pacchetto unico". Gli argomenti su cui i cittadini avrebbero dovuto esprimersi disgiuntamente sarebbero: la fine del bicameralismo perfetto con la formazione di un Senato non eletto direttamente dal corpo elettorale; la nuova disciplina dell'istituto del referendum legislativo, le modifiche al sistema dei rapporti tra Stato e regioni, le variazioni relative alla nomina dei giudici della Corte costituzionale.

Secondo i suoi assertori, una tale scomposizione della votazione popolare si sarebbe potuta ottenere in via giurisdizionale ad opera della Corte costituzionale (sollecitata dall'Ufficio per il Referendum – istituito presso la Corte di Cassazione - a cui compete valutare la regolarità della promozione dei referendum e la congruità del quesito), la quale avrebbe

potuto applicare anche al referendum costituzionale i principi sulla necessaria omogeneità, chiarezza, univocità, dilemmaticità, dalla medesima dettati per il referendum abrogativo.

In verità, questa soluzione interpretativa, che certamente avrebbe favorito un voto più informato e consapevole da parte dei cittadini, trascura che per l'art. 138 della Costituzione l'oggetto della decisione popolare può essere soltanto *una*, e per sua natura indivisibile, deliberazione legislativa del Parlamento. Forma e contenuto, in questo caso, non sono separabili, in quanto ciascuna legge è manifestazione di un'unica volontà. Proprio per questo i costituenti hanno saggiamente individuato la via trasparente della modifica *mirata* (revisione) di specifiche norme o istituti della Carta e non la via tortuosa e disomogenea delle riforme costituzionali plurisettoriali e *polifunzionali*, cosiddette "organiche" o, più sobriamente, disordinate.

Anche il legislatore che nel 1970 ha disciplinato, in adesione alla Costituzione, gli istituti di democrazia diretta, e tra questi il referendum di approvazione costituzionale, si è puntualmente attenuto alla lettera e alla sostanza del succitato art. 138, che distingue le leggi propriamente di "revisione" costituzionale dalle "altre" leggi di rango equiparato: a differenza dalle prime queste non intaccano le disposizioni della Carta, ma ne costituiscono un' "autonoma" integrazione o trattano materie che, per la loro rilevanza istituzionale, richiedono il ricorso al procedimento aggravato stabilito dallo stesso articolo 138. E' il caso, ad esempio, degli statuti delle 5 regioni a ordinamento "speciale".

In questo quadro, l'art. 16 della l. n. 352 appena richiamata si uniforma al lessico e alle previsioni della Carta ribadendo tale diversificazione e stabilisce una formulazione differenziata dei quesiti da sottoporre agli elettori quando viene loro richiesto di confermare o meno i testi normativi deliberati dalle Camere senza la maggioranza auspicata dei 2/3 dei loro rispettivi componenti. Dunque, anche l'art. 16 della l. n. 352 non contempla l'ipotesi di vaste e troppo complesse "riforme organiche" della Costituzione, bensì considera soltanto la revisione di un articolo o di una pluralità di articoli che devono essere *esplicitamente* indicati (*uno per uno*) nel quesito unitamente all'argomento cui si riferiscono. Se i temi oggetto del referendum sono molteplici e tra loro disomogenei, la questione posta alla valutazione dei cittadini perde inevitabilmente di chiarezza e di univocità e viene meno quell'esigenza di un voto consapevole e "genuino" affermata in più occasioni dalla Corte costituzionale. E' arbitrario superare un simile inconveniente proponendo agli elettori una formulazione ridotta e *suggestiva* della domanda loro rivolta e omettendo di riportare nella scheda di votazione *tutte* le disposizioni della Costituzione "toccate" dalla deliberazione del Parlamento, in quanto troppo numerose e variegate. E' davvero strano che ci si preoccupi della grafica, delle dimensioni e della leggibilità della scheda che potrebbero disorientare i votanti e,

ancora una volta, non ci si avveda che il rischio di confusione è frutto di una sostanziale mancanza di rispetto non solo dello "spirito" della Costituzione e delle leggi che la attuano, ma anche delle loro inequivocabili parole.

In un sistema di garanzie costituzionali diffuse che caratterizza l'ordinamento repubblicano, non tutte le lesioni all'equilibrio tra i poteri della Repubblica possono essere sanate *immediatamente* dal giudice delle leggi, soprattutto quando i "presidi preventivi", come il Presidente della Repubblica, i Presidenti delle Camere e l'Ufficio centrale per il referendum, rinunciano – come si è già osservato - ad esercitare quei compiti di vigilanza sulla correttezza delle iniziative legislative costituzionali e perfino sull'appropriatezza e completezza delle formulazioni referendarie. Purtroppo la lettura rigorosa del discorso costituzionale è distratta da un'eccessiva indulgenza per i ricorrenti affanni del sistema politico.

L'assillo di tutti i tentativi di "riforma" della Parte II della Costituzione è il cosiddetto "*deficit* decisionale", vale a dire l'incapacità della democrazia italiana di produrre una sufficiente stabilità e coesione degli esecutivi, requisiti indispensabili per un'azione di governo efficiente ed efficace in grado di rispondere alle domande di "modernizzazione" della società, per richiamare uno dei tanti luoghi comuni, vuoti di contenuto, ma comunque manifestazione di un un'insoddisfazione generale.

Da qui la diffusa aspirazione a governi "forti", espressione immediata di una volontà popolare chiara e dirimente. A tale scopo, già all'esordio delle dei tentativi delle riforme organiche della Carta, da diverse parti si invoca una rimeditazione dei rapporti tra Parlamento e Governo, che inevitabilmente si risolve in un rafforzamento dell'istituzione Governo e in un *ulteriore* deperimento dell'Istituzione Parlamento.

Dico "ulteriore" perché da tempo il Parlamento soffre di una crisi di legittimazione rappresentativa, nel senso che non riesce a declinare in maniera adeguata il principio di sovranità popolare a causa della progressiva debolezza del sistema dei partiti, incapaci ad assolvere all'impegnativa missione loro assegnata dall'art. 49 della Costituzione: consentire ai cittadini di "concorrere con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale".

Dunque, è proprio da qui che occorre iniziare la riflessione e conseguentemente la ricerca di soluzioni adeguate anche in termini di *revisioni* costituzionali, per far diventare *effettivamente* rappresentativi gli organi di rappresentanza politica: uno dei concetti forti del "discorso" avviato dall'Assemblea costituente. Viceversa, concentrarsi prioritariamente sull' "incolpevole" precarietà del potere esecutivo dalla quale esso potrebbe emanciparsi con innovazioni costituzionali che lo rendano quasi autosufficiente, superando la forma di governo parlamentare, significa scavalcare la vera questione del "rendimento" della democrazia nel nostro Paese.

L'art. 49, appena ricordato, intende dare una "forma" solida e tendenzialmente durevole al *massimo pluralismo comunitario* che la Costituzione cerca di tutelare attraverso l'ampio sistema delle libertà civili, sociali, economiche ed, infine, politiche, che connotano la prima parte della Carta. In sostanza, essa cerca di favorire l'aggregazione di volontà e di interessi non di rado imprevedibili che maturano nel Paese, in rapporto alle sue mutevoli condizioni culturali, sociali, economiche. Tali volontà ed interessi per poter emergere devono trovare luoghi di elaborazione e di mediazione collettiva, soprattutto per depurarli da quegli aspetti

marginali, incerti ed eccessivamente frammentari che si frappongono a una loro *efficace rappresentazione*. Tali luoghi sono appunto i partiti politici che la Costituzione collega immediatamente all'esercizio della sovranità popolare.

I partiti politici sono un'*ipotesi aperta*, come si desume dall'enunciato costituzionale che li definisce considerando semplicemente il loro ruolo di grandi contenitori di una diffusa partecipazione dei cittadini alla politica nazionale ed indicando il *metodo* davvero "democratico" cui devono uniformarsi nella loro attività interna ed esterna per incoraggiare e conservare il concorso popolare. Senza il quale i partiti non potrebbero connotarsi come "forze" che competono tra di loro per la rappresentanza politica.

I costituenti avevano come punto di riferimento storico il "partito di massa". Ma nel discorso costituzionale quest'importante esperienza organizzativa non assurge a "modello" esclusivo, come talora si è ritenuto per sostenere che l'esaurimento della fase dei partiti di massa comporta la fine della democrazia dei partiti.

In effetti, il "partito di massa" è stato il prodotto di un sistema di comunicazioni assai complesso e stratificato. Si caratterizzava per un capillare radicamento nel territorio con una rete organizzativa a maglie strette per filtrare, ponderare ed anche razionalizzare le istanze provenienti "dal basso". Baricentro di questi flussi di sollecitazioni multiformi era il c.d. "intellettuale collettivo" (cioè l'insieme dei dirigenti del partito) a cui spettava il compito di amalgamare le inevitabili differenze dei vari interessi, non irriducibilmente contrapposti, e di trasformarle in programma politico. Il "centralismo democratico" nasce certamente a sinistra, ma con le inevitabili varianti si afferma come prassi comune nel sistema politico italiano del secondo dopoguerra.

Oggi certamente una simile esperienza non è più proponibile, in quanto è progressivamente degenerata soprattutto per un'ostinata autoreferenzialità degli apparati dei partiti che ha dato origine a una crescente disaffezione popolare nei loro confronti.

Tuttavia la crisi dei partiti non può essere interpretata come "crisi della partecipazione politica". Negli anni 70-80 del secolo scorso, nonostante la fragilità dei partiti fosse già conclamata e fosse diventata un argomento centrale del dibattito pubblico, il Parlamento, in coerenza con il discorso costituzionale, riuscì egualmente ad approvare leggi fondamentali per la convivenza repubblicana fondata sul principio di eguaglianza. Basti pensare allo statuto dei lavoratori, all'ampliamento dei diritti civili e sociali, alla riforma del diritto di famiglia…: riforme quasi imposte da mobilitazioni "autonome" e spontanee di cittadini "autoconvocati" in movimenti o attraverso altre forme inedite di partecipazione. Il fatto che i partiti dell'epoca non riuscirono ad intercettare in maniera sufficiente o troppo in ritardo tali spinte progressive avrebbe dovuto porre il problema dell'adeguatezza delle *leadership* di

ciascuna formazione politica e della necessità di ricercare nuove procedure per una loro selezione più corrispondente alla realtà del Paese. Il tema urgente che avrebbe dovuto essere inserito nell'agenda delle revisioni della Costituzione, nell'ambito della forma di governo parlamentare, era dunque quello del rafforzamento della rappresentanza politica per sintonizzarla *regolarmente*, senza strappi o discontinuità, con la società civile.

Si è però preferito "saltare" la questione e immaginare che la soluzione potesse essere, attraverso congegni vari, la legittimazione diretta del Governo e del Presidente del Consiglio, tramutato in *Premier*, da parte del popolo nella sua dimensione riduttiva e intermittente di "corpo elettorale".

I NUOVI MEDIA E LA DISSEMINAZIONE DELLE VOLONTÀ INDIVIDUALI E COLLETTIVE

Anche la "ristrutturazione" del sistema dell'informazione, che si è allargato enormemente con l'affacciarsi di nuovi *media* che hanno permesso ai cittadini di esprimere pubblicamente e all'istante le proprie opinioni e propensioni, ha contribuito non poco alla crisi di rappresentatività dei partiti.

Le attuali tecniche di comunicazione individuale e collettiva (non più costrette nei formati tradizionali della stampa o della diffusione radiotelevisiva affidati in larga parte a un numero limitato di mediatori professionali) hanno enormemente favorito la possibilità di dare una dimensione" politica" ad interessi personali e/o comunitari, a istanze territoriali o, perfino, passivamente identitarie. La rivoluzione tecnologica e l'"esplosione" della "rete", con la sua illimitata capacità di penetrazione (e di inclusione) di pressoché tutti gli interstizi della vita individuale e collettiva, hanno annullato i filtri materiali che, in precedenza, selezionavano l'accesso alle arene pubbliche e, pertanto, impedivano una veloce conversione in "volontà politiche" di interessi non ancora consolidati e, perfino, di grezze preferenze.

Questa irruzione delle parzialità in un sistema politico-comunicativo per lungo tempo riservato ad *élites* sempre più chiuse, a tal punto da apparire come "casta", invece di generare nei partiti fertili occasioni di ripensare modelli e prassi ormai incapaci di intercettare un tale dirompente pluralismo (di per se stesso espressione di libertà e democrazia) e di incanalarlo nei percorsi della rappresentanza politica *certamente da rinnovare*, ha contribuito ad aumentare il convincimento che la società attuale più che essere adeguatamente ed efficientemente rappresentata abbia bisogno di essere *governata* sulla base di scelte alquanto semplificate. E' un potere politico fortemente personalizzato che si autoassegna il compito di elaborarle e di proporle (ma, in realtà, di imporle) in varia forma al "corpo elettorale" nel momento ritenuto più opportuno. L'idea che il "gioco" democratico si esaurisca in un "prendere o lasciare" e che la partecipazione dei cittadini trovi la realizzazione della sovranità popolare *solo* nell'immediatezza del voto (e, negli intervalli elettorali, nei sondaggi) e non *anche* in altri momenti di socializzazione e di confronto pubblico per la costruzione di opinioni più solide e meno impulsive, non è in sintonia con il discorso costituzionale di una convivenza repubblicana plurale che si sforzi di attutire o di non accentuare le fratture sociali, soprattutto in periodi di sfaldamento comunitario dovuto a emergenze, non solo nazionali, di vario tipo.

L'incessante drammatizzazione degli eventi propagata da tutti i mezzi di informazione di massa e amplificata dall'eco delle comunicazioni interpersonali è il terreno di coltura di un decisionismo a cascata: il potere politico invoca una decisione "chiara e risolutiva" da parte degli elettori sull'attitudine di un leader-capo del governo a prendere decisioni forti per risolvere "finalmente" i problemi del Paese con l'appoggio di assemblee legislative anch'esse "governabili" in quanto elette *in funzione* del "Premier". Affinché questo ruolo servente e tendenzialmente conformista del Parlamento possa essere assolto, occorre provvedere a un depotenziamento della sua legittimazione attraverso congegni complementari, come una legge elettorale che lasci intendere ai cittadini che votare per i parlamentari è sostanzialmente e prevalentemente un mezzo per designare il *capo* del Governo e conferirgli implicitamente anche un mandato rappresentativo delle *aspettative* e degli *umori* popolari più diffusi, ancorché minoritari.

La "riforma" del Parlamento e la modifica e la redistribuzione delle sue attribuzioni in modo da non creare troppi inceppi all'azione di Governo è il suggello di questa opera di semplificazione istituzionale. Il referendum costituzionale, anche se il suo oggetto non investe le norme della Carta relative al potere esecutivo, in verità si presta ad essere percepito come approvazione (o meno) della preminenza del Governo, quale organo più idoneo per soddisfare in tempi rapidi le pressanti domande dei cittadini, su un Parlamento che, per sua natura, se non eterodiretto sarebbe vocato a una fisiologica inconcludenza.

Questo scenario è stato esemplarmente interpretato da Matteo Renzi, nel confronto con Gustavo Zagrebelsky, trasmesso dalla rete TV7 il 30 settembre. Al professore che tentava di illustrargli l'importanza dell'equilibrio tra Governo e Parlamento in un ordinamento democratico, il presidente del Consiglio replicava con un elenco di provvedimenti urgenti di vario tipo che potrebbero essere adottati velocemente e consegnati alla collettività con assemblee legislative divenute più remissive e collaborative grazie alla riforma costituzionale su cui il corpo elettorale dovrà pronunciarsi. Dall'enfasi dell'accorata perorazione di Renzi a sostegno della concretezza e della determinazione "del fare" sembrava quasi che sullo sfondo del "superamento del bicameralismo paritario" ci fosse, in verità, il superamento della vigente forma di governo parlamentare nella direzione di un sistema, dai tratti ancora nebulosi, ma comunque in grado di istituzionalizzare la "presa diretta" tra "Premier" e corpo elettorale. E il salvifico referendum "voluto" dal "Premier", solo contro tutti, è la prima tappa di questo avventuroso percorso. Non si tratta di un rimedio *contro* le degenerazioni populistiche, ma è il tentativo, peraltro non inedito, di dare loro una *nuova e più persuasiva voce*.

Già nel 1992, all'acme della dissoluzione dei partiti storici protagonisti dell'Assemblea costituente, in un articolo pubblicato su *Politica del diritto* avevo segnalato gli aspetti, a mio avviso, più eclatanti della crisi del *sistema politico*. E cioè: l'interruzione del circuito virtuoso cittadini-partititi politici-parlamentari su cui così tanto confida il discorso costituzionale che si sviluppa a partire dall'art. 1 della Carta (primato della sovranità popolare), per poi approdare all'art. 49 (concorso dei cittadini alla determinazione della politica nazionale attraverso la "forma" partito), fino all'art. 67 (attitudine dei parlamentari a rappresentare la società civile - la "Nazione"- senza "vincolo" di mandato).

Per funzionare, la rappresentanza politica deve essere *effettiva, trasparente, responsabile.*

Questi requisiti sono da tempo clamorosamente disattesi e fino ad oggi non si sono rigenerati, nonostante l'entrata in scena di "nuove" formazioni politiche e di leggi elettorali maggioritarie a tutto campo, che avrebbero dovuto ridurre la frammentazione partitica e instaurare un bipolarismo efficiente.

Avevo rilevato che, in una tale situazione, il problema principale a cui dedicare la massima attenzione, anche utilizzando lo strumento della "revisione" costituzionale nel rispetto e nell'alveo del discorso costituzionale, avrebbe dovuto essere *prioritariamente* la riqualificazione della rappresentanza politica piuttosto che l'inefficienza e l'instabilità dei governi, viste come problema separato. La legittimazione e la "forza" dei governi derivano dal senso di responsabilità dei parlamentari che, programmaticamente e per "affidamento" dei cittadini che li hanno votati, dovrebbero riconoscersi nello schieramento di maggioranza. Ma quel che è saltato è proprio il rapporto elettorale.

Il "metodo democratico" e la "rappresentanza della Nazione", che implicano la capacità e la volontà di aprirsi alla società civile, di cogliere, selezionare, interpretare e di raffinare, in una prospettiva di programma politico organizzato, le istanze che dalla medesima emergono, hanno ceduto il passo a una crescente autoreferenzialità e chiusura degli apparati partitici.

Più propensi a perpetuare se stessi che a ricercare all'esterno nuove energie e nuovi stimoli per rinnovarsi in osmosi con gli inevitabili mutamenti della realtà e della sensibilità collettiva, i partiti storici si sono progressivamente devitalizzati fino ad essere travolti da una clamorosa e generale disaffezione. I fenomeni di un ostinato centralismo *non* democratico a sinistra, del correntismo esasperato che, in passato per oltre trent'anni, ha afflitto soprattutto la democrazia cristiana e il partito socialista e, infine, un *pervasivo e trasversale* clientelismo,

per aggregare micro-interessi di natura più familiare che comunitaria: sono queste le cause più evidenti all'origine di questa crisi di rappresentatività.

Il vuoto che si è venuto a creare non è stato colmato, negli anni '90 e seguenti, dall'affacciarsi di nuovi attori politici attratti da modelli aziendali "leggeri" e personalistici o da un movimentismo effimero, alla resa dei conti assai poco coagulante. Anzi, la debolezza e la precarietà della rappresentatività dei partiti e dei loro eletti in Parlamento si sono ulteriormente aggravate. I cittadini hanno preferito cercare risposte alle loro domande di partecipazione stabile e concreta alla vita sociale del Paese *altrove*, in altri tipi di associazioni; in particolare, in quelle espressione del volontariato che in maniera immediata mostrano l'efficacia e i risultati dell'impegno dei cittadini sulla qualità della convivenza.

A questa estraniazione di massa dalla vita politica, come l'intende la Costituzione all'art. 49 sopra citato (che auspica un "concorso" popolare attivo per la definizione degli indirizzi e programmi dei diversi partiti), è subentrata una nuova dimensione passiva del ruolo dei cittadini: quella di spettatori e di meri dispensatori di voti, non di rado svogliati, in elezioni vissute soprattutto come competizioni spettacolari di tipo "gladiatorio" fini a se stesse e nelle quali è in gioco soprattutto l'investitura di leader o di personaggi che spiccano più per le loro caratteristiche individuali che per l'adesione a un progetto sufficientemente preciso per la realizzazione di obiettivi *politici* nel senso più elevato del termine.

La semplificazione maggioritaria ha, poi, incentivato la tendenza a dare al proprio voto un significato soprattutto negativo, per "abbattere" soggetti invisi più che per premiare soggetti portatori di idee e di programmi in cui ci si riconosce *effettivamente*, in quanto dalla loro affermazione può dipendere il destino individuale e collettivo. Insomma, le votazioni (anche quelle referendarie) hanno assunto la prevalente dimensione di "prove di forza" per individuare subito sconfitti e vincitori.

Tuttavia, anche la sfida del "pollice verso" alla fine non soddisfa per la precarietà e inconsistenza delle alternative offerte agli elettori. Questi, di conseguenza, manifestano il loro disinteresse alla *politica senza credibile dibattito politico* attraverso un crescente astensionismo (non fisiologico), come segnalano le ultime tornate elettorali che hanno registrato un'affluenza alle urne in progressiva flessione e poco superiore al 50 per cento degli aventi diritto. La "democrazia del pubblico" (scarso) non ha nulla a che vedere con la "democrazia del popolo", predicata dalla Costituzione repubblicana.

Una demotivazione così evidente dei cittadini si ripercuote inevitabilmente nelle sedi della rappresentanza politica. Anche i "rappresentanti" si sentono slegati da appartenenze che ritengono fragili e caduche. Il fatto di essere stati candidati da partiti è reputato quasi irrilevante e si è progressivamente fatta strada una disinvolta concezione assolutamente

egocentrica del mandato *rappresentativo*. Il fenomeno del c.d. "transfughismo" di deputati e senatori ne è una prova, a dir poco, sconcertante. Nella presente legislatura, inaugurata nel febbraio 2013, sono ben 363 i parlamentari che hanno "cambiato casacca", dissociandosi dai partiti nelle cui liste si erano "offerti" al voto "bloccato" degli elettori. Si tratta di 188 deputati (su 630 membri della Camera) e di 175 senatori (su 315 membri elettivi) che hanno lasciato i gruppi parlamentari d'origine confluendo nel "gruppo misto" o costituendo nuovi "gruppi" con l'ambizione assai evanescente di radicarsi, prima o poi, a livello territoriale in nuove formazioni politiche. Questi numeri, che risalgono al 5 ottobre 2016, sono quotidianamente aggiornati dal sito *Openpolis* che monitora l'attività o l'inattività dei parlamentari.

Un tale comportamento così diffuso, certamente non esaltante, è stato in qualche misura assecondato da una modifica (che certamente è sfuggita ai più) del regolamento della Camera dei Deputati che, nel 2012, ha ridefinito la natura dei gruppi parlamentari. Se in precedenza essi venivano configurati come organi interni delle Assemblee legislative (richiamati dalla Costituzione) e, al tempo stesso, come *proiezioni* dei partiti politici in Parlamento, ora vengono asetticamente qualificati come "associazioni di deputati" che si formano, per iniziativa dei medesimi, in qualsiasi momento della vita parlamentare secondo le loro mutevoli volontà e interessi, non di rado soprattutto esistenziali. Diviene quasi indifferente la "circostanza" che essi sono stati presentati ai cittadini da partiti in competizione tra di loro sulla base di programmi diversificati o contrapposti che gli stessi candidati dovrebbero *lealmente* impersonare. La "libertà di mandato", certamente tutelata dalla Costituzione (all'art. 67), ma non disgiunta dal riconoscimento del ruolo dei partiti politici (all'art. 49), si è trasformata in una sfrenata irresponsabilità politica dei "rappresentanti" che decidono di interpretare a loro piacimento il rapporto con gli elettori, rinunciando alla mediazione partitica; cioè al "concorso dei cittadini alla determinazione della politica nazionale". Quando si parla di "partiti deboli" (o si usano locuzioni analoghe) si intende semplicemente dire che i partiti hanno perso la loro *forza* (rappresentativa) e la loro capacità di coesione anche interna fino a risultare, in taluni casi, mere e *transitorie* aggregazioni di parlamentari di varia provenienza, prive di qualsiasi tangibile organizzazione sul territorio. Il venir meno del necessario "patto fiduciario" tra elettori, candidati, partiti ed eletti mette inevitabilmente in crisi le istituzioni rappresentative e la stessa democrazia fondata su una sovranità popolare *attiva*.

Inoltre, il numero eccessivo dei parlamentari, soprattutto dei deputati, favorisce questa degenerazione in quanto li sottrae, per la maggior parte, a un controllo più penetrante da parte dell'opinione pubblica consentendo loro di beneficiare di una condizione di "clandestinità" che li induce molto spesso a considerare la loro presenza o, assai frequentemente, la loro assenza dai lavori delle Camere come una *questione privata*. Si mette in ombra anche

l'art. 54 della Costituzione che, al secondo comma, severamente prescrive che "i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con *disciplina* ed onore".

LA VALORIZZAZIONE DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA E LA SUA POSSIBILE E AUSPICABILE "REVISIONE" NELLA DIREZIONE DI UN MONOCAMERALISMO BILANCIATO E PARTECIPATO

Il ripristino della "disciplina repubblicana" sarebbe una dimostrazione di fedeltà al "discorso costituzionale" che attribuisce il *massimo valore* alla rappresentanza politica e non può prescinderne. In questa prospettiva il vigente "monocameralismo imperfetto", che si è dimostrato un ostacolo alle esigenze di trasparenza, di responsabilità e di rigenerazione di un sistema politico così precario, frantumato e distante dai cittadini, dovrebbe essere *rivisitato* e finalmente "superato" senza riserve da un *monocameralimo vero ed efficiente*. In effetti, le attuali due Assemblee legislative sono elette contemporaneamente dallo stesso corpo elettorale (salvo ininfluenti differenziazioni di età dell'elettorato attivo e passivo) sulla base di una competizione tra i soggetti politici; svolgono funzioni identiche impegnando complessivamente 915 parlamentari, non pochi dei quali, come si è appena visto, inaffidabili e tentati da operazioni trasformistiche assai disinvolte. La conservazione di questi due "rami" del Parlamento, di fatto solo formalmente distinti, non trova giustificazione neppure di fronte all'esigenza di assicurare un'adeguata "ponderazione" all'approvazione delle leggi attraverso una "doppia" lettura. In verità, tale procedura non sempre produce gli esiti vantati e, talora, introduce elementi di incoerenza nei testi sottoposti a "navette", anche a causa di frequenti dilazioni dei tempi di esame che si incrociano con ribaltamenti delle maggioranze nell'una e/o nell'altra Camera. Una maggiore riflessione nella formazione delle leggi si può ottenere anche in una sola Assemblea se questa è composta da persone motivate, anche in quanto la loro elezione sia la conseguenza di un rapporto rappresentativo consapevole e "maturo" con i cittadini che le hanno preferite ad *altri* candidati non solo per le loro qualità individuali, ma anche per i programmi collettivi in cui si riconoscono. E, non da ultimo: se i membri dell'*unica* Camera sono incentivati a partecipare *assiduamente* ai suoi lavori da un'organizzazione in grado di mettere a loro disposizione tutti i necessari mezzi per conoscere le materie su cui sono chiamati a legiferare o a esercitare un "sindacato ispettivo". Venendo meno la preoccupazione di un defatigante e incerto (nel *se* e nel *quando*…) procedimento bicamerale, l'elaborazione delle leggi potrebbe avvalersi del "concorso" *trasparente* delle competenze diffuse nella società civile e nell'ambito delle cosiddette *autonomie funzionali* (come le università, ad esempio), nonché delle diverse categorie sociali interessate o contro-interessate all'approvazione di una determinata disciplina. La previsione nella Costituzione di un organo "cuscinetto" come il CNEL (che oggi si vuole giustamente sopprimere per la

sua *sostanziale* poca utilità *pratica* e per essere diventato il rifugio di politici e sindacalisti a fine carriera) aveva proprio questo senso. Già oggi i regolamenti delle Camere contemplano forme (le "udienze conoscitive") di ascolto delle opinioni esterne al Parlamento. Se questo venisse "ristrutturato" in una dimensione monocamerale la partecipazione non episodica delle "forze vive della Nazione" – così furono denominate nel corso delle discussioni in Assemblea costituente – contribuirebbe a ridare un volto comunitario alla rappresentanza politica. Anche il raccordo con le istituzioni regionali e locali sarebbe più immediato, semplificato, trasparente e *sicuro*; verrebbe meno la non ingiustificata preoccupazione nei confronti di mediazioni defatiganti e incerte affidate a quasi mille parlamentari spesso tentati da imprevedibili richiami frazionistici a protezione di micro-interessi che prevalgono su una visione generale del sistema repubblicano delle autonomie. Una sola *vera* Assemblea legislativa potrebbe *responsabilmente* interloquire anche con sedi quali le "Conferenze Stato-Ragioni" ed "Unificata" (comprensiva delle rappresentanze delle città), non previste dalla Costituzione ma che hanno acquistato sempre più peso politico e istituzionale pratico, dove il Governo *negozia* con le regioni le politiche territoriali e dove concretamente si misura la *leale cooperazione* tra "parti" della medesima Repubblica. È quello che ricorda l'art. 5 della Costituzione, che ha il valore di "principio fondamentale".

Insomma, sarebbe demolito un "palazzo" e sarebbe ricostruito un Parlamento espressione della sovranità popolare reale, seguendo i binari del discorso costituzionale.

Un simile disegno *revisionista* (non "riformista") mira a rigenerare il sistema politico fondato sui partiti e a restituire loro la capacità di selezionare *al meglio* rappresentanti della Nazione che siano *riconoscibili* e *responsabili*. Per questo un "monocameralismo" *efficiente* dovrebbe essere animato da un numero ridotto di parlamentari adeguato all'evoluzione dei rapporti sociali, degli interessi dei cittadini non più strettamente legati al territorio di origine e di residenza, allo sviluppo delle nuove tecnologie della comunicazione di massa. E, infine, dovrebbe essere attrezzato ad affrontare le grandi questioni epocali dalla cui risoluzione dipendono le prospettive della convivenza.

Bastano 400 deputati.

Insisto: si tratta di una *revisione* non di una *riforma* della Costituzione, in quanto non viene trasformato o marginalizzato il ruolo del Parlamento nell'equilibrio tra i poteri della Repubblica, né viene mutata surrettiziamente la forma di governo parlamentare. Da un punto di vista metodologico e simbolico, il monocameralismo "vero" che vado proponendo non può essere semplicisticamente valutato come il risultato della soppressione del Senato, che attualmente è formato da un numero assai più contenuto di membri rispetto alla Camera

dei deputati. Più in profondità la pari dignità dell'una e dell'altra Assemblea si unificano e si concentrano per migliorare il rendimento della funzione parlamentare.

Potrei osservare che una così marcata diminuzione dei parlamentari avrebbe anche il pregio di contenere i "costi della politica" in misura maggiore di quanto ipotizzato nella riforma oggetto dell'imminente referendum. Ma sarebbe un rilancio di demagogia. La "buona politica" produce di per se stessa benefici economici nel momento in cui crea condizioni di convivenza più accettabili e durature per tutti i cittadini. In ogni caso, i "risparmi" che deriverebbero dalla mancata corresponsione delle indennità e di altri esborsi accessori a 515 parlamentari non più necessari, potrebbero essere reinvestiti per potenziare i "servizi tecnici di conoscenza" dell'unica Camera, in modo da renderli fruibili a *tutti* i 400 membri che la formerebbero, e per fornire loro strutture logistiche sufficienti ed idonee a consentire ai medesimi presenza e continuità alle attività istituzionali. Avanzerebbero, poi, risorse che potrebbero essere destinate a promuovere e sostenere la partecipazione popolare alla "determinazione della politica nazionale", come auspica la Costituzione e a diffondere stabilmente in tutte le scuole la "cultura repubblicana" e dell'Unità dell'Europa. E, forse, ci sarebbe perfino spazio per corsi di aggiornamento professionale per gli operatori dell'informazione pubblica, in particolare, affinché raccontino i luoghi e i fatti politici e istituzionali con i concetti e il lessico della Costituzione italiana, rinunciando alla suggestione di terminologie approssimative, magari esogene ma improprie.

Certamente l'efficienza di un Parlamento, soprattutto se monocamerale come quello appena ipotizzato, presuppone una legge elettorale rigorosa e che si uniformi senza cedimenti ai principi di una rappresentanza politica pluralista, non surrettiziamente e pregiudizialmente ostile all'affermazione di *determinate e scomode* volontà politiche sufficientemente aggregate e stabili, di un rafforzamento del ruolo dei partiti di filtro e di organizzazione degli interessi collettivi in una dimensione di "politica nazionale" (art. 49 della Costituzione); e, infine, di un coinvolgimento pieno degli elettori in tutte le fasi di individuazione e di votazione di *effettivi* e *responsabili* rappresentanti della Nazione (art. 67 della Costituzione).

Un altro requisito, purtroppo disatteso, di una legge elettorale "democratica" è la sua semplicità e comprensibilità a tutti gli elettori che devono poter conoscere immediatamente gli effetti e il peso del loro voto senza essere "prede", spesso inconsapevoli, di inaccessibili *formule elettorali*, quali dal 1993 caratterizzano i complicati sistemi adottati per la formazione del nostro Parlamento. Il loro vizio di fondo è il fallace tentativo di non accettare l'incertezza delle competizioni elettorali che è un presupposto naturale nelle democrazie fondate sulla sovranità popolare.

Da tempo vado ragionando su una legge elettorale "facile" che potrebbe contribuire a *rivitalizzare* lo "scombinato" e disorientato sistema politico italiano, affetto da un allarmante e assai sfrontato trasformismo che, inevitabilmente, si ripercuote sull'autorevolezza ed efficacia dei governi, più che sulla loro coesione che, non di rado, deriva anche da accordi di basso profilo per la mera conservazione di rendite di posizione, programmaticamente inconcludenti.

Ecco i punti principali del sistema che, nell'attuale congiuntura di debolezza e delegittimazione dei partiti politici, ritengo più congeniale per la formazione di una *sola* Camera composta, come ho innanzi precisato, da *soli* 400 deputati.

1.Il territorio nazionale dovrebbe essere suddiviso in 400 collegi (pari appunto al numero dei seggi da coprire), tendenzialmente omogenei per consistenza demografica (fatti salvi i collegi storici riservati alle minoranze etnico-linguistiche, già riconosciute e consolidate, in Val d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli). In ciascun collegio le varie formazioni politiche presentano obbligatoriamente, sotto il medesimo simbolo, agli elettori due candidati di diverso genere in adesione al principio costituzionale delle pari opportunità (cosicché i collegi possono essere definiti "binominali"). I votanti possono dare il voto a un solo

candidato. I candidati, da parte loro, non possono correre in più di un collegio, in omaggio al principio di affidabilità e per contenere una esasperata personalizzazione delle competizioni politiche.

2. Tutti i candidati devono essere prescelti attraverso procedure democratiche dagli aderenti e/o sostenitori di ciascun raggruppamento. Il metodo migliore è sicuramente quello delle primarie, purché regolate dalla legge, almeno negli elementi principali. A conferma che la selezione delle candidature è avvenuta in modo serio e sufficientemente partecipato, la loro presentazione deve poi essere accompagnata da un congruo numero di elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni del collegio, senza alcuna clausola di esonero per i partiti già rappresentati in Parlamento. Inutile dire che le firme degli elettori devono essere raccolte *regolarmente*, senza incorrere in quegli incresciosi episodi di falsificazione puntualmente denunciati in ogni tornata elettorale. Anche in questo caso spetta alla legge stabilire idonei meccanismi di controllo.

3. In ciascun collegio conquista il seggio la formazione che ha conseguito il maggior numero di voti rispetto ai concorrenti, *purché* raggiunga un consenso non inferiore al 40 per cento dei voti validamente espressi nel collegio medesimo. La formazione vincente sarà rappresentata in Parlamento dal candidato o dalla candidata con il più elevato numero di preferenze.

4. Se nessuna formazione in lizza riesce a raggiungere il traguardo del 40 per cento sopra indicato, che dimostra una *sufficiente forza rappresentativa territoriale*, i seggi non immediatamente assegnati vengono destinati a una ripartizione di tipo proporzionale da effettuarsi a livello nazionale, alla quale possono accedere soltanto i raggruppamenti che possono vantare un radicamento diffuso e non prevalentemente locale.

5. Sono infatti ammessi a questa redistribuzione dei "seggi avanzati" le *forze* politiche (ecco che tale denominazione recupera un senso…) che sono riuscite a presentare propri candidati (sotto lo stesso simbolo) in almeno 2/3 dei 400 collegi e abbiano acquisito un risultato nazionale non inferiore al 5 per cento dei voti espressi dal corpo elettorale nell'insieme dei collegi. Si tratta di una clausola di sbarramento indubbiamente "severa", ma essa pare opportuna allo scopo di arginare un'eccessiva frantumazione del sistema politico e la presentazione di mere liste di disturbo (come è avvenuto in passato).

6. L'assegnazione dei seggi in palio (la cui quantità è variabile, in quanto dipende dagli esiti delle votazioni nei singoli collegi, come indicato al n. 3) ai singoli partiti, rimasti in gara ai sensi del punto precedente, si effettua con metodo proporzionale. Si considera, pertanto, il totale dei voti ottenuti da ciascuna formazione nel complesso dei collegi ove ha presentato le proprie candidature. Su tale "cifra elettorale" (depurata dai voti conseguiti nei collegi dove

la medesima formazione sia riuscito ad aggiudicarsi immediatamente il seggio, per evitare che tali voti possano essere utilizzati due volte) si calcola proporzionalmente, per ciascuna forza concorrente, il numero dei "posti" ad essa spettanti. I quali, seguendo una graduatoria interna, verranno poi assegnati ai relativi candidati "prevalenti", cioè quelli che in percentuale vantano i migliori risultati nei diversi collegi. Dalle stesse graduatorie si potrà attingere per coprire i seggi che rimanessero vacanti in corso di legislatura (a causa di dimissioni, decadenza, decesso…).

La legge elettorale, che ho cercato di riassumere nei suoi tratti più qualificanti, può contribuire – come ho già sottolineato - a "rigenerare" il sistema dei partiti, oggi così labile ed evanescente, nella direzione indicata dalla Costituzione all'art. 49, affinché essi possano *effettivamente* essere riconosciuti e frequentati dai cittadini come *forme vere* di partecipazione politica, create dal basso e non inventate dall'alto.

Il modello proposto dovrebbe indurre le "volontà politiche" convergenti presenti nella società civile ad aggregarsi in partiti in una dimensione nazionale, se non europea, affinché essi possano essere competitivi ai fini del conseguimento di una rappresentanza politica nell'*unica* Camera del Parlamento italiano. A tal fine si richiede, come si è visto, che le forze concorrenti si presentino in almeno due terzi dei 400 collegi "bi-nominali" e che dimostrino il loro insediamento territoriale avendo ottenuto un consenso diffuso abbastanza consistente, pari almeno al 5 per cento dei voti validamente espressi in tutto il Paese. Peraltro, questi vincoli non discriminano i partiti a vocazione locale o regionale (in particolare quelli che sono manifestazioni di minoranze linguistiche), i quali hanno comunque la possibilità di affermarsi in singoli collegi eleggendo deputati legittimati dal 40 per cento dei voti validi espressi in tale ambito. In ogni caso, è indubbio che l'eccessivo e disordinato frazionamento in *fazioni passeggere* (più che in partiti) che contraddistingue tuttora il panorama politico italiano verrebbe drasticamente ridotto, tenendo conto anche dell'opzione monocamerale e della sensibile diminuzione dei deputati da 630 a 400.

Per questi aspetti il sistema proposto non è proporzionale, tanto meno ossessivamente maggioritario, bensì *proiettivo*: permette al pluralismo politico non effimero, liberamente organizzato nel Paese, di avere una rappresentanza *equa* (senza sovra-rappresentazioni artificiali determinate da "premi" impropriamente detti di maggioranza, ma in verità normalmente attribuiti alla più forte delle minoranze). Si tratta di una rappresentanza *visibile* e *responsabile* in un'Assemblea in cui tutti i parlamentari sono chiamati ad assolvere un mandato di parte, ma non personalistico, che la Costituzione loro affida in quanto eletti (in una competizione *politica* nel significato più nobile della parola), sia in virtù delle loro apprezzate qualità individuali sia per il patto fiduciario con il partito che con procedure

trasparenti e democratiche ha legato il loro volto a un programma specifico. Gli stessi aderenti ai partiti e gli stessi elettori simpatizzanti non rimangono esclusi da questo circuito in quanto chiamati, attraverso elezioni primarie, ad individuare i candidati (uomo e donna) di collegio e, successivamente, a sanzionare tale scelta sottoscrivendone in numero congruo la presentazione. Insomma, i cittadini ritornano ad essere protagonisti politici attivi (nel loro *esercizio della sovranità popolare* e per *concorrere alla determinazione della politica nazionale*) e non solo spettatori-arbitri in competizioni tra simboli e tra leader nelle quali sono convocati al voto solo per far emergere *un* vincitore.

Con il sistema sopra prospettato, che associa un monocameralismo *puro e praticabile* (frutto di *una* revisione costituzionale) a una legge elettorale che ho definito "proiettiva" e che si connota per la sua neutralità nei confronti di tutti i soggetti che sono qualificabili come *forze politiche*, i cittadini, appena ultimate le operazioni di scrutinio, non sapranno certamente chi sarà il futuro Presidente del Consiglio. La cui individuazione resta affidata alla competenza e alla saggezza del Presidente della Repubblica, organo di garanzia costituzionale, che deciderà valutando i risultati delle elezioni e le maggioranze che il Parlamento sarà in grado di esprimere.

I cittadini sono, però, subito consapevoli di aver eletto *loro* rappresentanti politici *autorevoli* a cui hanno consegnato il compito di svolgere la funzione legislativa nell'interesse del Paese e di rendere possibile la formazione di un governo anche sulla base, se necessario, di compromessi programmatici discussi in Parlamento. I governi di coalizione ed, eventualmente, anche di "larga" coalizione, non spaventano quando il sistema politico è solido e quando ogni parlamentare dispone di una legittimazione forte (che gli proviene ad un tempo dagli elettori e dal partito che lo ha *democraticamente* candidato) ed è perciò portato ad essere leale nei confronti del patto fiduciario in virtù del quale ha ottenuto il consenso dei votanti. I quattrocento deputati hanno tutti un nome e un ruolo *pubblico*. La loro attività è *responsabile* anche in quanto non si sottrae ai riflettori dell'opinione pubblica.

Viceversa, un numero esorbitante di membri (e 630 sono davvero tanti…) favorisce i coni d'ombra e tende a creare all'interno di ogni gruppo parlamentare delle gerarchie che dipendono anche dal modo con cui gli apparati o i "capi" dei partiti hanno selezionato i candidati-eletti o, di fatto, li hanno nominati nel caso di leggi elettorali che, nelle circoscrizioni plurinominali, prevedono, in tutto o in parte, liste rigide o semi-bloccate. In tali ipotesi (dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale nel 2014 con riguardo alla disciplina – il c. d. *Porcellum* - applicata per l'elezione delle attuali Camere, nel 2013), i cittadini sono costretti a un mero voto di ratifica dell'intero pacchetto loro offerto. E' in questo contesto di deficitario rapporto elettorale che si genera l'anonimato dei parlamentari: essi diventano sostanzialmente numeri (frequentemente "ballerini", inaffidabili, come si è visto…); e, secondo la colorita fantasia dei media, la "massa" oscura dei medesimi è composta da *peones*, pedine, portatori d'acqua, guastatori…

Con il vigoroso riassetto del Parlamento e la riqualificazione della rappresentanza politica (la vera questione istituzionale!) il rendimento della forma di governo parlamentare può

migliorare notevolmente in coerenza con l'originario discorso costituzionale, senza la necessità di rincorrere, per lo più in maniera surrettizia, altre soluzioni di tipo presidenzial-personalistico nell'intento di "rafforzare" il potere decisionale della maggioranza, identificata nel Presidente del Consiglio, vincitore di elezioni grazie all'adozione di metodi maggioritari costruiti su misura.

Una forma parlamentare efficiente, quale deriverebbe dalla combinazione dell'unica Camera, della ragionevole riduzione dei parlamentari e di una legge elettorale "sincera" e, nel contempo, capace di non disperdere la rappresentanza politica, sarebbe in grado di "tollerare" i governi di coalizione che, di per se stessi, non significano disomogeneità o incertezza. Nell'epoca presente i grandi problemi transnazionali che mettono in affanno pressoché tutte le democrazie richiedono, probabilmente, di essere affrontati con una larga condivisione sociale *rappresentata politicamente*, come è dimostrato dalla debolezza decisionale e dall'instabilità dei governi che riguarda anche gli stati che hanno optato per sistemi di impronta maggioritaria: quelli che, in teoria, dovrebbero assicurare alternativa e alternanza degli esecutivi per effetto di responsi elettorali *certi* e *univoci*.

Ritornando al "caso italiano", immaginare che temi prioritari e drammatici per un'azione di governo (come: il riassetto idrogeologico di larghe zone del Paese, ormai improcrastinabile dinnanzi alle ricorrenti emergenze sismiche, l'accoglienza dei migranti sempre più numerosi e disperati che approdano quotidianamente sulle nostre coste, il crescente debito pubblico che condiziona lo sviluppo economico e sociale del Paese e grava pesantemente sull'avvenire delle giovani generazioni…), possano essere demandati alla volontà e responsabilità esclusive di minoranze che diventano maggioranze in virtù della magia di più o meno sofisticati congegni elettorali, è manifestazione di profonda insipienza e, soprattutto, di mancanza del senso di realtà.

La forma di governo parlamentare, ritemprata da una rappresentanza politica *effettiva, autorevole* e *responsabile*, è anche la più adeguata per affrontare, con il metodo della più ampia condivisione altre grandi questioni di natura costituzionale che la riforma, oggetto del referendum, pretende di aver efficacemente risolto. Penso, in particolare, ai rapporti tra stato, regioni ed enti locali che meriterebbero una riflessione *separata e successiva* rispetto alla *prioritaria* revisione del bicameralismo perfetto che, come ho già sottolineato, da un punto di vista sostanziale è in verità un "monocameralismo imperfetto". Solo un Parlamento davvero rappresentativo, dotato di una legittimazione piena, potrebbe dimostrare l'attitudine di riaprire, con il massimo coinvolgimento comunitario, il discorso costituzionale sulle autonomie territoriali della Repubblica in una prospettiva meno angusta e improvvisata di quella che ha orientato le modifiche del titolo V della Costituzione. Con un'impostazione

capovolta rispetto alle soluzioni decentralizzatrici ma insoddisfacenti adottate nel 2001, è stato del tutto disatteso l'approfondimento del principio costituzionale di prossimità che dovrebbe agevolare una migliore soddisfazione dei bisogni collettivi essenziali. Sono prevalsi la fretta e, soprattutto, il proposito di esibire risolutezza nell'accentrare in capo allo Stato, e sostanzialmente al governo, la competenza della disciplina di "materie" che innanzi richiedevano il concorso delle regioni. Si è cambiata la geometria, ma la questione centrale di una ridefinizione partecipata dei beni comuni della Repubblica, ovunque allocati, da salvaguardare e valorizzare al di fuori di improduttivi schemi competitivi o autoritari, è rimasta senza risposte. In effetti, si tratta di discussioni che può sostenere solo un Parlamento rivalutato democraticamente e riqualificato individualmente.

LA DEMOCRAZIA "CENTRIPETA" DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE-RENZI. IL "PILASTRO" DELLA NUOVA LEGGE ELETTORALE

Il complessivo impianto della riforma costituzionale sottoposta al voto dei cittadini deborda completamente dal discorso costituzionale, pur aperto a *revisioni coerenti* della Carta che ho messo in risalto nei paragrafi precedenti.

Per rendersene conto, è necessario ricomporre in un *unico disegno* i frammenti delle numerose modifiche (sostanziali e di coordinamento) apportate alla seconda parte della Costituzione. In totale ne risultano "toccati" 47 articoli sui 139.

Molto spesso le critiche si appuntano sui *singoli emendamenti* per rivelarne le incongruenze o la debolezza "tecnica". In questo modo la "riforma" può apparire come la somma di *tante revisioni.* Questo approccio, che ha già prodotto addirittura "commentari" sulle "novità" introdotte nel testo costituzionale, rischia di far perdere di vista il senso profondo di un'operazione che si ispira a una strategia ben precisa: spostare il baricentro della decisione politica dal potere rappresentativo al potere esecutivo e ridimensionare il Parlamento nella sua potenzialità critica, non soltanto oppositiva. Il "superamento del bicameralismo paritario" proposto agli elettori si traduce, in verità, in un'ulteriore diminuzione della forza rappresentativa di *entrambe* le Camere. Anche della Camera dei deputati, che rimane pressoché intatta nella sua fisionomia di assemblea con un numero di componenti sovrabbondante, *precaria* e *disorientata,* non saldamente ancorata alla volontà dei votanti. Come adesso.

Il ruolo del Parlamento, sostanzialmente, diviene quello di mantenersi in *necessaria e subordinata osmosi* con il Governo e il suo presidente, che risaltano come promotori e protagonisti di ogni (eventuale) azione riformatrice. Instancabilmente Renzi ripete che questa ridefinizione degli equilibri costituzionali permetterà finalmente di risolvere i problemi storici dell'Italia, perché ci sarà meno "burocrazia parlamentare"…

Per vedere nitidamente questo *puzzle*, occorre allora rimettere le tessere al loro posto, anche nella loro sequenza cronologica.

La riforma *inizia* con la nuova "superlegge elettorale" (per la cui approvazione il Governo si è esposto ponendo la questione di fiducia) per la *sola* Camera dei deputati, dopo che la Corte costituzionale aveva dichiarato la parziale illegittimità costituzionale delle precedenti discipline relative ad *entrambi* i rami del Parlamento (a causa di premi di maggioranza irragionevoli e astrattamente illimitati che avrebbero potuto – come in realtà si è verificato anche nelle ultime elezioni politiche - essere assegnati al raggruppamento minoritario

relativamente più forte, a prescindere dalla misura del consenso dal medesimo ottenuto; e anche a causa della sottrazione agli elettori di qualsiasi facoltà di scegliere i candidati preferiti all'interno delle liste redatte dai partiti in modo rigido e gerarchico). Le correzioni indicate dalla Corte assai difficilmente possono ritenersi sufficienti a consentire, senza un intervento integrativo del legislatore, il rinnovo delle due Camere e, in particolare, del Senato, nel caso si ravvisasse la necessità di ricorrere a un loro scioglimento anticipato. Cosicché stupisce che il Presidente della Repubblica abbia autorizzato il Governo a presentare un disegno di legge di riforma elettorale *monca*, concernente la *sola* Camera dei deputati, consentendo implicitamente di procrastinare o accantonare l'*aggiustamento* della normativa relativa al Senato. Anche i presidenti delle due Assemblee hanno ritenuto ammissibile una simile omissione. Eppure, secondo la *tuttora vigente* Costituzione repubblicana le due Camere hanno *pari dignità*. Ricordo che nel 1993, proprio sulla base di questo principio, l'allora Capo dello Stato, Oscar Luigi Scalfaro, aveva preteso che, dopo il referendum abrogativo che aveva trasformato da proporzionale in maggioritario il metodo per l'elezione del Senato, si ponesse immediatamente mano alle disposizioni per la formazione della Camera dei deputati per adeguarle al responso popolare. Evidentemente, a riforma costituzionale tuttora *in itinere*, gli organi di garanzia costituzionale *preventiva* (i "presidi") sono, ancora una volta, rimasti inerti. Sarebbe davvero preoccupante se anch'essi, come il Presidente del Consiglio, avessero scommesso sul futuro, dando per scontato che, alla fine, la riforma costituzionale, approvata a maggioranza assoluta del Parlamento dopo un certo travaglio, riscuoterà il definitivo favore dei cittadini. L'adesione alla Costituzione repubblicana del 1948 *in atto* è stata, dunque, di fatto prematuramente dimenticata nella fiduciosa attesa dell'esito positivo del referendum che dovrebbe mutarla profondamente.

Non pare dubbio ai più che la riforma costituzionale poggi sulla nuova legge elettorale della Camera dei deputati, entrata *formalmente* in vigore il 1 luglio 2016. Infatti, dal suo "buon funzionamento", così come è stato ipotizzato e auspicato dai suoi autori (forse con eccessiva disinvoltura), dipenderebbe la radicale *trasformazione* del sistema politico ad opera del "capo" (così denominato nella legge, che conferma l'infelice espressione già utilizzata dal tanto deprecato "*Porcellum*") del partito" prevalente, seppure non vincente al primo turno. Egli acquisirebbe comunque una sufficiente legittimazione per interpretare, nel secondo turno, l'insoddisfazione popolare nei confronti della inconcludente e perdurante frantumazione degli attuali partiti, carenti di *forza politica*.

Peraltro, l'eccessiva *dispersione* della rappresentanza politica, con conseguente sua inefficienza, rimane inalterata per il fatto che possono accedere alla Camera dei deputati (ancora di 630 membri...), con ripartizione proporzionale, le formazioni non più coalizzate

(ma, alla bisogna, costruite su "convergenze di comodo", all'ultimo momento utile) che ottengono una percentuale nazionale *minima*, non inferiore al 3 per cento dei voti validamente espressi. Ad evitare inconvenienti nella distribuzione dei seggi e per agevolare la loro "equa" spartizione tra le varie componenti (soprattutto dei cosiddetti "gruppi coacervo"), i capilista rimangono bloccati (non sono cioè sottoposti al voto di preferenza degli elettori) e possono essere candidati anche in dieci collegi, per limitare il rischio di una mancata elezione.

Nella "massa" dei soggetti in competizione dovrebbero, in ogni caso, emergere i partiti ad *accentuata personalizzazione*: quelli che ambiscono a contendersi il premio di maggioranza (per raggiungere 340 seggi, considerati sufficienti ad assicurare la governabilità del Paese). E' pressoché impossibile che tale traguardo possa essere raggiunto immediatamente al primo turno, non essendo più consentita, come in passato, la gara tra "coalizioni", comprendenti una varietà di gruppi o movimenti cointeressati alla rappresentanza parlamentare, ed essendo prevista una "quota" di consenso pari al 40 per cento dei voti validamente espressi, indispensabile a *un* partito per *vincere* e aggiudicarsi il *surplus* di posti necessari per diventare maggioritario.

Insomma, nell'attuale realtà italiana, la Camera dei deputati, all'indomani delle votazioni del primo turno, si presenterebbe ai cittadini come una grande platea di perdenti.

In questo scenario di desolante rappresentazione dell'inconcludente sfaldamento "politico" del Paese, che la nuova legge elettorale non si preoccupa di contenere, il secondo turno *decisivo*, più che il prolungamento di un unico procedimento elettorale, assume il valore di *un'altra competizione*, i cui protagonisti sono esclusivamente i due partiti "meno minoritari" e, soprattutto, i loro "capi" che cercheranno consensi a tutto campo, in un ballottaggio non vincolato al alcun *quorum* di partecipazione elettorale. Essi esibiranno un programma (di governo) *personalizzato* che facilmente potrà travalicare gli obiettivi elaborati e concordati all'interno dei rispettivi partiti (*diversamente* perdenti al primo turno) e si presenteranno al "pubblico" indeterminato dei votanti come i più affidabili interpreti di un malessere generalizzato dei cittadini nei confronti di una rappresentanza politica dispersa e inaffidabile (emersa al primo turno).

Dunque, il duello definitivo tra i due "capi" (dei partiti: attori sempre più marginali) dovrebbe avere un effetto "palingenetico" sullo stesso sistema politico, in quanto ai cittadini viene offerta l'occasione di superare la delusione del risultato della prima inconcludente votazione mutando prospettiva con la consegna della loro fiducia a *una* figura con vocazione

carismatica: il "politico-alfa". Il quale non solo sarà designato alla guida del Governo, ma concentrerà su se stesso una *missione* rappresentativa più ampia per ricostituire (dall'alto) in *nuove forme* il sistema politico.

E' a questo punto che nasce il "partito della Nazione" nel quale dovrebbero riconoscersi gli elettori che nel secondo turno si sono affrancati da appartenenze che nel primo turno, alla conta dei voti, si sono rivelate troppo deboli e/o insoddisfacenti. La *doppia* investitura del leader del "partito della Nazione", o come altrimenti si potrà chiamare, dovrebbe sia assicurare una certa disciplina allo stesso partito prevalente che, per merito del "Capo", è beneficiario dei seggi in premio, sia, in prospettiva, calamitare nei ranghi della maggioranza altri deputati "spaesati", rafforzandola ancora di più.

Questa visione, così ottimistica, forse scorda il fenomeno della disaffezione e dell'irritazione dei cittadini che si sono spinte oltre i livelli di guardia, come dimostrano il crescente astensionismo e la tendenza, propria della cosiddetta "antipolitica", ad usare il voto per demolire piuttosto che per costruire. La persistente concentrazione delle propensioni dei votanti (pur pochi e ancora meno nei ballottaggi) a riconoscersi in tre blocchi quasi equivalenti e reciprocamente assai poco comunicanti incentiva comportamenti *non sinceri* e *viscerali*. La pregiudiziale ostilità nei confronti del partito prevalente e del suo "capo" può costituire la principale motivazione per abbatterlo al secondo turno. Questo fenomeno si è potuto clamorosamente constatare nelle recenti elezioni comunali del 5 giugno 2016 quando, al secondo turno, i "più lontani" si sono spontaneamente aggregati per impedire il successo del candidato che, dal punto di vista di una logica astratta, avrebbe dovuto vincere.

Se questo è lo stato delle cose, saggezza e sapienza avrebbero consigliato di seguire una strada meno avventurosa tentando una pur severa revisione del vigente "monocameralismo imperfetto" nella direzione che ho prospettato ai fini di una rivalutazione della rappresentanza politica e dei corpi intermedi che ne costituiscono il fondamento e non della loro ulteriore svalutazione. Intendere il principio di sovranità popolare come esercizio del voto ad oltranza, al di fuori di qualsiasi contesto di ragionevole e consapevole democrazia, non rientra nel discorso pur non conclusivo avviato solo 70 anni fa dai Costituenti, che hanno optato per una forma di governo effettivamente parlamentare.

Che il governo e il suo presidente del Consiglio siano autorevoli e dinamici e che possano contare su una stabile maggioranza per realizzare gli indirizzi approvati *in piena coscienza* da un Parlamento altrettanto autorevole, per il valore dei suoi membri e per il loro rapporto solido e maturo con gli elettori e le forze politiche che li rappresentano, non può essere controverso.

Quel che non si può accettare è l'idea che il Parlamento sia inesorabilmente un luogo che deve essere *normalizzato* o peggio messo sotto tutela (quasi entro un cordone sanitario…) per non intralciare la "missione riformatrice" del Governo.

Secondo i sostenitori della riforma, la forma di governo parlamentare non sarebbe stata intaccata, in quanto nessuna disposizione della Costituzione relativa al Governo e ai suoi rapporti con il Parlamento è stata oggetto di modifica. Si sottolinea, in particolare, che nel quadro del nuovo bicameralismo *non più paritario*, la Camera dei deputati - che a differenza del Senato continua a *rappresentare la Nazione* - rimane "titolare del rapporto di fiducia con il Governo" ed esercita nei suoi confronti poteri di controllo e la funzione di "indirizzo politico".

Non bastano, però, queste enunciazioni di principio, per dimostrare che la forma di governo parlamentare non ha subito alterazioni. In verità, se valutiamo con metodo sistematico gli effetti della "superlegge" elettorale collegata ad altre disposizioni del testo in esame, possiamo constatare che l'equilibrio tra potere esecutivo e potere legislativo si è profondamente sbilanciato.

Innanzitutto, all'interno della compagine governativa il Presidente del Consiglio assume un primato indiscutibile, in quanto può esibire una sostanziale investitura popolare ottenuta al secondo turno delle elezioni della Camera dei deputati. Come si è già visto, è lui il vincitore che è riuscito ad ottenere un consenso che va oltre i confini del suo partito (che, nel primo turno, è arrivato primo, *ma è comunque rimasto minoranza*) ed è riuscito ad aggiudicarsi quel "premio di maggioranza" che ha ridefinito i rapporti tra i partiti rappresentati nell'Assemblea legislativa.

In virtù di queste "credenziali" disporrà, dunque, di un *potere rappresentativo* più forte e acquisito più recentemente rispetto a quello del Parlamento, tale che gli consentirà di formare

liberamente il *suo* governo senza troppi inceppi da parte del partito da cui proviene, almeno nello stato nascente della legislatura. E potrà "chiedere" la fiducia ai deputati anche nel suo ruolo di "capo della maggioranza".

In questa situazione non si può davvero dire che l'incontro tra la volontà del potere legislativo e quella del potere esecutivo per una *codeterminazione dell'indirizzo politico* sia in equilibrio.

La riforma accentua questa preponderanza del Governo in Parlamento in modo assai rilevante. Mi soffermo solo sugli "espedienti" che mi sembrano più significativi.

Al Governo è riconosciuto il potere di disporre dell'agenda dei lavori parlamentari in maniera pressoché incondizionata. Può infatti "richiedere", ma in realtà *imporre* (fino a quando è in grado di controllare la propria maggioranza), che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto, entro 70 giorni, a deliberazione da parte dell'Assemblea in via definitiva. Per attivare questo procedimento così alleggerito il Governo deve semplicemente "indicare" che il progetto è "essenziale per l'attuazione del [proprio] programma". E' evidente che tutte le iniziative legislative presentate formalmente dal Governo non possono che essere qualificate come tali, per una banale ragione di coerenza, e quindi fruiranno pressoché automaticamente di questa corsia privilegiata. Ma, oltre a ciò, il Governo ha il potere di apporre questo "bollino di affidabilità" anche su qualsiasi proposta di legge di iniziativa parlamentare determinandone pertanto il probabile esito positivo. Assai facilmente utilizzerà questo strumento in una logica di "scambio" per recuperare eventuali dissensi o intemperanze che insorgessero nell'ambito della propria maggioranza. E' una porta aperta anche a interessi settoriali di cui singoli parlamentari potranno farsi portatori per esigenze anche clientelari (non sarebbe una novità…). Una velocizzazione così irruente delle procedure di formazione delle leggi *monocamerali* non contribuirà, poi, a migliorare la qualità dei testi normativi della quale giustamente tutti, a cominciare dal Presidente della Repubblica, si dolgono.

Con un "calendario parlamentare" così pieno di scadenze impellenti fissato dalla maggioranza e dal Governo che ne rappresenta il "comitato direttivo", rimarrebbe assi poco spazio alle proposte delle minoranze. È questa un'obiezione che la riforma sembra considerare quando afferma che i loro diritti devono essere "garantiti" fino a contemplare uno "statuto delle opposizioni". Purtroppo si tratta di un'enunciazione *vuota* in quanto il contenuto di queste previsioni non è ulteriormente precisato nemmeno nelle linee generali, come sarebbe stato necessario; bensì lo si rinvia ai regolamenti parlamentari. Cioè, almeno per quanto riguarda la Camera dei deputati, alla generosità della stessa maggioranza di governo, visto che i regolamenti parlamentari sono adottati, modificati e integrati con il voto della

metà più uno dei componenti delle rispettive assemblee… Davvero un modo singolare di declinare le "garanzie" che, per loro natura, non dovrebbero piegarsi alla volontà della maggioranza. Per non incorrere in questa contraddizione, se non ipocrisia, sarebbe stato sufficiente elevare il *quorum* per le deliberazioni in materia regolamentare, proprio tenendo presente che la Camera è eletta con un metodo maggioritario e non più proporzionale, come aveva presupposto il Costituente.

Un altro "contrappeso-*placebo*", che dovrebbe rendere plurale l'agenda e la conseguente l'attività (soprattutto) della Camera dei deputati, è l'apertura alle iniziative legislative popolari, promettendo almeno la loro discussione e deliberazione, non necessariamente positiva, da parte dell'assemblea; ma anche in questo caso i "dettagli" sono rimessi ai regolamenti parlamentari (cioè sempre alla maggioranza…). Così pure la "partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche" dovrebbe essere incentivata da "referendum propositivi" o da altre "forme di consultazioni" (non meglio specificate) delle formazioni sociali. Anche queste "ipotesi" sono però rimesse addirittura alla buona volontà di un futuro legislatore costituzionale…

Nell'attesa valgono le osservazioni sull'irragionevole posizione egemone del Governo in Parlamento che si risolve nella dequalificazione e marginalizzazione di quest'ultimo.

In questo senso nel titolo ho connotato la riforma come "prepotente". Eppure si potrebbe rivelare anche… impotente.

Che cosa accadrebbe se il Capo-Presidente del Consiglio perdesse il suo carisma (può succedere…) e con esso la maggioranza che lo ha sostenuto in presenza di una Camera che, nonostante tutto, mantiene intatti i difetti di insufficiente responsabilità politica e trasparenza anche a causa di un numero eccessivo di deputati, non pochi dei quali tentati da fughe trasversali e da effimere avventure di carattere esistenziale in un sistema politico che non è stato capace di recuperare la funzione che la Costituzione (del 1948) gli assegna?

La risposta formale e apparentemente rassicurante a questo interrogativo da parte dei sostenitori della riforma potrebbe essere: "nulla di drammatico, in quanto in una *forma di governo parlamentare* si aprirebbe *semplicemente* una crisi la cui soluzione è demandata al Presidente della Repubblica sulla base di regole che non sono state modificate".

La situazione, in verità, sotto il profilo sostanziale è un po' più complicata. Il Presidente della Repubblica, infatti, si troverebbe di fronte a un bivio. Interpretando la Costituzione riformata in armonia con la "super-legge elettorale", potrebbe sciogliere la Camera dei deputati in omaggio alla maggior legittimazione del Presidente del Consiglio "investito" dal corpo elettorale al secondo turno delle elezioni della Camera medesima. Oppure potrebbe ignorare questo aspetto di sostanza e affidare il compito di trovare una nuova maggioranza

parlamentare a un'*altra* personalità priva di qualsiasi legittimazione popolare. Nella prima ipotesi si confermerebbe l'alterazione della forma di governo parlamentare in una direzione pseudo-presidenzialistica. Nella seconda ipotesi si indulgerebbe a quell'attitudine al trasformismo che si è preteso, in maniera così poco avveduta, di superare centrando l'attenzione su un inappropriato rafforzamento dell'esecutivo piuttosto che su una rivalutazione coraggiosa della rappresentanza politica attraverso quella *revisione omeopatica* della Costituzione che ho suggerito in adesione alla saggezza dell'originario discorso costituzionale repubblicano.

La rivisitazione del sistema delle autonomie avrebbe meritato e certamente ancora meriterebbe una revisione del Titolo V della Costituzione ad opera di un Parlamento *effettivamente* rappresentativo del pluralismo della società civile. Anche in questo caso la via da percorrere è illuminata da una lettura sistematica e progressiva dei principi fondamentali della nostra Carta: l'art. 5 che inquadra il riconoscimento e la promozione delle autonomie nel quadro dell'unità e indivisibilità della Repubblica; l'art. 3 che richiede alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori (che agli esordi della vicenda repubblicana si confidava fossero tutt'uno con i cittadini…) alla vita politica, economica e sociale del Paese per assicurare il *pieno* sviluppo della persona umana anche sotto il profilo del benessere materiale. E in coerenza con questo assunto l'art. 120, già ricordato, stabilisce la necessità di una tutela generalizzata dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, senza barriere territoriali.

Il discorso costituzionale si concentra, dunque, sulla migliore soddisfazione dei bisogni individuali e collettivi senza discriminazioni e senza dissipazione della risorse della Repubblica. Proprio il continuo richiamo a questo concetto, che è assai più ampio di quello di Stato e, ovviamente, delle altre entità territoriali che lo affiancano, lascia intravedere un'architettura istituzionale dei rapporti tra questi soggetti imperniata sul criterio di *prossimità* piuttosto che su quello di *gerarchia* (tra stato e regioni e tra le regioni tra di loro…) e una conseguente compartecipazione di responsabilità piuttosto che una suddivisione, non di rado incerta e approssimativa, di "materie-etichette", demandate alla competenza dell'uno o dell'altro "ente". Per i beni indivisibili della Repubblica (riguardanti la salute, l'ambiente, la cultura…) è possibile pensare a comuni luoghi istituzionali di incontro e di elaborazione di *politiche sociali universali* non condizionati da uno spirito di competizione politica, non di rado inerte e fine a se stessa. "Agenzie della Repubblica" indipendenti e autorevolmente partecipate, rappresentative di tutte le realtà comunitarie, potrebbero confortare questa esigenza, in una dimensione orizzontale.

La riforma ha invece confermato e ulteriormente sviluppato l'insoddisfacente dimensione verticale, già recepita dall'ampia revisione del titolo V, approvata nel 2001 da un referendum con assai scarsa adesione popolare.

Innanzitutto, si è acuita la gerarchia tra le cinque regioni speciali, rimaste indenni da qualsiasi modifica, e le altre 15 regioni che, viceversa, hanno subito un taglio delle loro competenze legislative a vantaggio dello Stato, motivato dalla necessità di ridurre i conflitti

di competenza davanti alla Corte costituzionale. In questo modo si rischia di favorire ancora di più la distanza tra i cittadini della Repubblica "indivisibile" nella fruizione dei servizi fondamentali, come la salute, ad esempio, per la quale le regioni spendono circa l'80 % delle loro spese complessive. Perché i cittadini di Trento sono predestinati a una sanità di eccellenza e quelli di Cosenza per curarsi adeguatamente devono sobbarcarsi un viaggio a Trento, con una aggravamento del bilancio della loro regione? Come si può ricostruire un adeguato assetto istituzionale dei livelli locali sorvolando sulle scarse risorse finanziarie disponibili (che, tolta la sanità, sono solo il 20 % delle spese effettive globali), destinate alle altre materie? E' una soluzione ragionevole attribuire allo Stato (che, ripeto, è solo una parte della Repubblica) una responsabilità tendenzialmente esclusiva di intervenire in settori in cui il coinvolgimento consapevole dei poteri territoriali potrebbe essere significativo, non solo dal punto di vista del "metodo democratico", ma anche dal punto di vista di una più efficiente ed efficace gestione delle esigenze delle comunità locali? L'esperienza assolutamente negativa del governo (in senso lato) e dell'organizzazione di governo di molte regioni può essere una ragione sufficiente per rinunciare al principio di prossimità, invece di valorizzarlo anche in forme fino ad oggi inesplorate?

A queste domande si è data una risposta sbrigativa in termini gerarchici, sancendo la supremazia dello Stato rappresentato dal Governo che, in nome dell' "interesse nazionale", potrà con un atto legislativo *d'imperio*, dal medesimo proposto al Parlamento, scavalcare le residue competenze regionali e intervenire "a tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica". Proprio questa discutibile clausola di chiusura (che vuole anche ribadire il primato del Governo nella nuova organizzazione costituzionale) confessa l'affrettata approssimazione con cui si è proceduto a riformare le revisione costituzionale del 2001.

A compensazione di questo ritrovato centralismo statale le autonomie locali e, in primo luogo, regionali potranno contare sul Senato trasformato, appunto, in Camera che "rappresenta le istituzioni territoriali" e che è chiamata ad esercitare "funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica" (cioè, oltre le regioni, i comuni e le città metropolitane; le province sono state soppresse, seppure sostituite dal legislatore ordinario dai nuovi "enti di area vasta").

Per comprendere il peso effettivo di questa Assemblea e la sua idoneità ad assolvere i compiti che la riforma le assegna con parole così allettanti, ancorché un po'…generiche, occorre partire dalla sua struttura e composizione e, quindi, valutare il grado di possibile effettivo coinvolgimento dei suoi membri nelle varie attività enumerate.

Ancora una volta, più che analizzare minutamente le singole disposizioni, è utile individuare i punti-chiave che possano farci capire il ruolo e il rendimento della nuova seconda Camera, che rimane pur sempre un ramo del Parlamento, seppure in posizione *non paritaria*.

Il Senato riformato è un'istituzione *permanente* e *fluttuante*, che si rinnova parzialmente e periodicamente in rapporto ai cicli elettorali cronologicamente non concomitanti delle regioni. E' composto da 95 membri, di cui 74 consiglieri regionali e 21 sindaci, *tutti in carica*, eletti nell'ambito di ciascun Consiglio regionale, che ha a disposizione un numero di "posti" proporzionale alla consistenza demografica della propria regione. Per fare un esempio, alla Lombardia spettano 14 seggi (13 consiglieri e 1 sindaco) e alla Liguria 2 (1 consigliere e 1 sindaco).

Sono eleggibili tutti i sindaci, a prescindere dalle dimensioni del comune che amministrano. In Lombardia può aspirare alla carica di senatore il sindaco di Pedesina (36 abitanti) come quello di Milano (con 1.345.851 abitanti). La riforma riserva, poi, a una successiva legge, approvata da entrambe le Camere, la disciplina delle "modalità" di elezione. Bastano questi elementi per rilevare una certa improvvisazione e superficialità con cui è stata disegnata la fisionomia di un organo costituzionale che dovrebbe rappresentare quelle istituzioni territoriali che la Costituzione (al 1° comma dell'art. 114) mette al primo posto, con precedenza sullo Stato, laddove descrive l'articolazione della Repubblica in senso ascendente.

Completano la composizione del Senato i senatori a vita di diritto (gli ex Presidenti della Repubblica) e altri 5 membri che il Capo dello Stato *può*, a sua discrezione, nominare scegliendoli tra le personalità più eminenti del Paese, i quali durano in carica 7 anni, senza possibilità di essere rinnovati. Questi Senatori (eventuali) potrebbero essere individuati come gli unici veri presidi stabili di Palazzo Madama, in quanto hanno la possibilità di svolgere le loro funzioni a tempo pieno e con continuità. Gli altri 95 devono, invece, dividere il loro impegno con il mandato di consigliere regionale o di sindaco che *devono* seguitare ad esercitare. Proprio per questo la riforma prescrive che le loro prerogative parlamentari siano attenuate rispetto a quelle dei deputati. In particolare, rispetto a costoro, i senatori fruiscono di emolumenti assai più limitati, pagati dagli enti di provenienza, pari al massimo all'indennità percepita dai sindaci dei comuni capoluogo di provincia (ecco un esempio di riduzione dei costi della politica…). Al pari dei deputati, anche i Senatori esercitano le loro funzioni *senza vincolo di mandato* pur *non* rappresentando la Nazione, in quanto sono

espressione delle istituzioni territoriali… che pur fanno parte delle medesima Repubblica. Al pari dei deputati hanno il dovere di partecipare alle sedute dell'Assemblea ed ai lavori delle Commissioni.

Certo è che l'organizzazione del Senato e la programmazione delle sue attività dovranno tenere conto del fatto – rimarcato insistentemente dalla riforma – che i suoi membri sono egualmente tenuti a dedicarsi con la dovuta responsabilità alle loro incombenze di consiglieri regionali e di sindaci. Anzi, nella logica della riforma queste dovrebbero essere prevalenti.

Insomma, il Senato, prevedibilmente, si potrà riunire per limitate sessioni in corso d'anno e dovrà, di fatto, rinunciare ad occuparsi con un apprezzabile approfondimento dei compiti che gli vengono assegnati che, se presi sul serio, richiederebbero un'attenzione permanente e non intermittente. Infatti, il nuovo Senato partecipa alla funzione legislativa in concorso eguale con la Camera (come accade ora) per tutte le leggi (cosiddette "bicamerali") che riguardano materie o questioni di rilevanza istituzionale; potrebbe richiedere di riesaminare anche le leggi *monocamerali* (quelle su cui la Camera dei deputati delibera comunque in via definitiva); potrebbe effettuare indagini conoscitive…

Ma le competenze del Senato non finiscono qui. E' chiamato ad esercitare quelle funzioni, non altrimenti precisate, di raccordo tra lo Stato e tutti gli enti territoriali della Repubblica; funzioni che sono alla base dell'istituzione di questa seconda assemblea parlamentare. Inoltre, e non mi pare poco, dovrebbe "partecipare alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea…" fino a verificarne "l'impatto…sui territori".

Basterebbe solo quest'ultima attribuzione, *se presa sul serio*, a far dubitare dell'attitudine del "piccolo" Senato, così come è stato congegnato (e senza alcuna preoccupazione di favorire la qualità personale dei suoi membri…) a rappresentare alcunché. Potrebbe essere connotato come "Camera di compagnia". Del resto, gli stessi fautori della riforma tendono a deprimere il suo ruolo quando osservano che essa, non essendo legata da alcun rapporto fiduciario con il Governo, sostanzialmente si limiterà ad azioni di riflessione, di impulso o, quando necessario, di freno nei confronti delle iniziative dell'altra Camera.

In verità, questo bicameralismo non più paritario, ma affatto residuale, conferma come il potere esecutivo rappresenti l'istituzione portante del nuovo sistema politico e costituzionale.

LA DISTORSIONE DELLE FORME DELLA SOVRANITÀ POPOLARE. CONSIDERAZIONI FINALI

Quando l'art. 1 della Costituzione afferma che la sovranità popolare deve essere esercitata nelle "forme e nei limiti" previsti dalla Costituzione stessa non sottrae potere decisionale ai cittadini. Anzi lo valorizza. Infatti, il riferimento alle "forme", al plurale, sottende l'esigenza che la volontà dei "sovrani" non sia effimera, episodica, inerte, bensì consapevole e non destinata ad esaurirsi velocemente senza aver prodotto effetti percepibili e tendenzialmente duraturi nella organizzazione comunitaria e politica. Le "forme" sono, innanzitutto, i luoghi della discussione e dell'elaborazione collettiva nei quali si realizza il pluralismo sociale e politico per la ricerca e la definizione di programmi e di soluzioni ritenuti più convenienti per la convivenza.

Di queste forme la rappresentanza politica è certamente la più adeguata ed evoluta; tuttavia deve essere sempre coltivata anche quando, come succede frequentemente, entra in crisi. Secondo alcuni studiosi e analisti tale situazione di debolezza è addirittura una caratteristica costante dei sistemi democratici che, per loro natura, sono imprevedibili e non facilmente "irreggimentabili". Se così non fosse, si incorrerebbe nel rischio di "derive autoritarie".

In ogni caso, come ho più volte osservato in questo scritto, la rappresentanza politica, che si esprime soprattutto in Parlamento, per funzionare deve essere *rappresentativa*, cioè manifestazione reale, e non artificiosa, di un sottostante sistema politico radicato nella società civile e non separato o, peggio, rifiutato da questa. Se ciò si verifica, il rimedio non può essere una svalutazione dell'istituzione parlamentare, ma il suo rafforzamento attraverso accorti procedimenti frutto anche di revisione costituzionale, indirizzati a rendere *responsabili* i soggetti che dovrebbero esprimere la sovranità popolare e che, proprio per questo, sono identificati come "forze" politiche. I partiti "deboli", senza forza, sono un'anomalia che non può essere giustificata, né tanto meno teorizzata come inevitabile risultato dei mutamenti sociali e della fine dei partiti storici di massa, se si vuole rimanere nel solco del discorso costituzionale della Repubblica. Intendo dire che il "partito leggero" o il "partito prevalentemente elettorale" (con una grande testa e un corpo gracile…) non è una "forma" che rientra nelle ipotesi costituzionali. Il "monocameralismo partecipato" e aperto ai "corpi intermedi", corredato da una severa legge elettorale di tipo proiettivo, che ho innanzi suggerito, vorrebbe essere una risposta all'attuale e persistente *deficit* di legittimazione popolare dei partiti, che sono ormai considerati una "variabile indipendente" di un disorga-

nico sistema politico. Riacquistare o acquistare "forza" per le formazioni o i movimenti che ambiscono collocarsi nel contesto dell'art. 49 della Costituzione significa, in pratica, darsi da fare per avere dimensioni adeguate e un sufficiente concorso di cittadini diffuso nel Paese. In assenza di queste condizioni è impossibile proporre una "politica nazionale" e, conseguentemente, aspirare a occupare seggi nell'unica Camera dei deputati. L'alternativa del partito che, nel ballottaggio del secondo turno, in seguito a un "voto di impulso" e facilmente minoritario rispetto alla totalità del corpo elettorale, nasce con l'investitura popolare di un capo destinato alla guida del Governo, non mi pare aderente alle prospettive dell'art. 1 della nostra Carta. E' una distorsione delle "forme" dal medesimo evocate.

La Costituzione insiste vigorosamente perché si realizzino i presupposti per il più largo coinvolgimento dei cittadini nei procedimenti che si concludono con votazioni popolari. Questo auspicio è compendiato nell'art. 48 della Carta che qualifica il voto come "dovere civico", adempiuto da chi si riconosce consapevolmente e attivamente in una comunità. Ne deriva, implicitamente ma chiaramente, un'esortazione al legislatore (anche costituzionale) a precostituire le condizioni perché questa sollecitazione non rimanga disattesa.

L'opzione per un sistema elettorale piuttosto che per un altro può essere determinante. Ho cercato di dimostrare come il sistema più in sintonia con il discorso costituzionale sia quello più capace di rivitalizzare un circuito virtuoso di reciproca responsabilità e di non separazione tra elettori, partiti ed eletti che portino avanti i diversi programmi che si sono confrontati nel corso della competizione elettorale. Occorre, dunque. incentivare un voto, per così dire, "informato": di testa e non di pancia… E non creare confusione sui modi di esercizio della volontà popolare.

Un esempio clamoroso di ambiguità (e di palese imperizia tecnica…) lo troviamo nella riforma laddove stabilisce che i senatori sono eletti dai consigli regionali, ma… "in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi". Una tale formula appassiona gli "addetti ai lavori", in quanto si presenta come un nuovo "enigma della Sfinge". Si riuscirà mai a trovare la soluzione? Un'elezione, anche da parte di un organo collegiale, si può definire tale se è libera, frutto di una scelta autonoma tra diversi candidati. Se, viceversa, la "scelta" è vincolata non si tratta di un'elezione, ma, al più, di una ratifica di volontà imputabili ad altri soggetti. In questo caso degli elettori i quali, però, stando al lessico della riforma, non eleggono ma si *limitano*, appunto, a "scegliere". Sembra uno scioglilingua, non collocato in una tabella di quiz, ma destinato a divenire norma della Costituzione della Repubblica italiana.

Se l'enigma fosse sciolto nel senso di ritenere che, in verità, sono i cittadini a eleggere i membri del "piccolo" Senato, ne risentirebbe la coerenza dell'assetto del nuovo Parlamento

non più paritario, ma differenziato anche per il fatto che solo i deputati, eletti direttamente dal popolo, sarebbero i "rappresentanti della Nazione"; mentre i senatori rappresenterebbero le "istituzioni territoriali" che devono esprimerli. Ecco un'altra evidente distorsione delle forme della sovranità popolare.

Una "democrazia" il cui baricentro sarebbe costituito da una maggioranza parlamentare che è tale grazie a un "premio" in seggi, sostanzialmente conquistato dal capo del partito che vince il ballottaggio nelle elezioni per la Camera dei deputati, dovrebbe potenziare alcuni contrappesi al rischio di un eccessivo predominio del blocco potere legislativo – potere esecutivo.

Gli istituti di democrazia diretta e, in particolare, i referendum, dovrebbero assolvere a questa funzione. La riforma, in una disposizione-manifesto, improduttiva di effetti nel breve e medio periodo, si limita a preannunciare l'introduzione di referendum "propositivi e di indirizzo", che darebbero la possibilità dei cittadini di partecipare concretamente, con potere decisionale, anche ai processi legislativi. Nel contempo, però, trascura di favorire, *da subito*, un ricorso più efficace e meno frustrante al referendum legislativo abrogativo che, assai spesso, non è conclusivo a causa di un *quorum* di validità troppo alto, che esige la partecipazione alle votazioni di almeno la metà più uno degli elettori. Un tale sbarramento svilisce lo sviluppo di una proficua e ampia discussione pubblica tra opinioni contrapposte su questioni talora assai rilevanti per la convivenza civile, giacché esaspera la "tattica" astensionista per far fallire le consultazioni popolari scomode senza la fatica di impegnarsi troppo a viso aperto nelle campagne referendarie.

Il richiamo al "non voto che conta" deprime in modo generalizzato la partecipazione dei cittadini alla vita politica. Per contrastare questa tendenza al *conformismo dell'indifferenza*, che è forse l'agente patogeno più pericoloso per qualsiasi democrazia, sarebbe stato utile aggiornare l'art. 75 della Costituzione abbassando, con un'opportuna revisione costituzionale, al 30 per cento del corpo elettorale il *quorum* di validità per le consultazioni referendarie, in modo da riabilitare l'idea del "voto che conta", che ispira la nostra Costituzione e che costituisce il "senso" del voto come "dovere civico". Nella stessa direzione sarebbe stato e sarebbe utile semplificare e alleggerire, con legge ordinaria, le vessatorie procedure per la sottoscrizione delle richieste di referendum, consentendone, ad esempio, l'adesione dei cittadini anche attraverso modalità informatiche a distanza, con quei possibili e disponibili accorgimenti tecnici che sono in grado asseverare l'autenticità delle firme (digitali), assai più dei controlli manuali affidati ad uffici vari.

Invece di seguire questa strada semplice e immediata, la riforma ha privilegiato, ancora una volta, l'approccio della "gerarchia" e del "premio". Cosicché le iniziative popolari di

referendum sono state suddivise in due categorie: quelle promosse da almeno 500 mila elettori e quelle "avanzate" da 800 mila o più elettori. Per le prime non cambia nulla: vale la vigente e troppo gravosa disciplina costituzionale; per le seconde che - considerando anche l'esiguità del tempo a disposizione (tre mesi) per la raccolta delle firme - prevedibilmente saranno appannaggio dei gruppi più (e già) organizzati e dotati di maggiori mezzi finanziari, è previsto un "premio" nella determinazione del *quorum* di validità della consultazione. Esso sarà *variabile* e *contingente*: corrisponderà "alla maggioranza dei votanti nelle ultime elezioni della Camera dei deputati".

Anche questa è una palese distorsione di una forma di esercizio della sovranità popolare. Infatti la partecipazione del corpo elettorale viene ritenuta più o meno valida non in rapporto alla questione che è sottoposta alla pronuncia dei cittadini, ma con riguardo alla "forza" messa in campo dai promotori della consultazione, come se il suo risultato riguardasse solo loro e non l'intera comunità nazionale. Inoltre, una clausola siffatta, irragionevolmente discriminatoria, si arrende davanti al fenomeno crescente della disaffezione al voto, invece di reagire ad essa creando più favorevoli situazioni per un consapevole e largo concorso dei cittadini *anche* alle competizioni referendarie. Ma, forse, questa nuova e subdola regola è stata pensata anche nella prospettiva di operazioni plebiscitarie a buon mercato per permettere a maggioranze in difficoltà di recuperare su tematiche ad alta *intensità emotiva* il vacillante consenso degli elettori.

La distorsione più grave delle forme di esercizio della sovranità popolare è, però, rappresentata dall'imminente referendum costituzionale. Ormai è certo che i cittadini non esprimeranno il loro *sì* o il loro *no* sul quesito formale, cioè sui *molteplici contenuti* della controversa riforma e, in ultima analisi, sul funzionamento del sistema politico che ne dovrebbe scaturire.

Prova di questa deviazione dagli stessi obiettivi originari della riforma, che ho qui cercato di ricostruire, è la recente intesa informale, sottoscritta all'interno del Partito democratico, per un radicale mutamento della legge elettorale che – come si è visto - costituisce un pilastro della riforma. In particolare è stata concordata la rinuncia al "caposaldo" del ballottaggio. Roberto D'Alimonte, lo studioso che ha ispirato questa soluzione e che è favorevole alla riforma, ha espresso - in un articolo comparso su *Il Sole 24 ore*, il 6 novembre - il suo sconcerto per una tale disinvoltura, al punto di paventare che senza l'*Italicum*… crolli tutto.

Ma non importa. Il "popolo" è invitato ad esprimersi su *altre questioni* "più dirimenti" di natura politica contingente e di strategia globale: manifestare o meno fiducia al Governo Renzi, preservarne la stabilità, dimostrare che il Paese è finalmente capace di rispondere positivamente con un "segnale forte" all'ansia di "cambiamento", come valore in sé, a pre-

scindere da qualsiasi considerazione sulla sua natura e sostanza. Nel momento in cui concludo questo mio ragionamento apprendo che l'esito del referendum potrà perfino essere valutato come una risposta più o meno significativa ai risultati delle recenti elezioni del presidente degli Stati Uniti d'America…

Pavia, 10 novembre 2016